

Arbejdsnotat

Udbyttet af VVM
– Evaluering af VVM i Danmark
Hovedrapport

Per Christensen
Karen Elsborg
Lone Kørnøv
Eskild Holm Nielsen
Jannick Schmidt
Hanne Stensen Christensen

Titel

Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark, Hovedrapport

Udarbejdet af

Per Christensen, Aalborg Universitet

Karen Elsborg, Aalborg Universitet

Lone Kørnøv, projektleder, Aalborg Universitet

Eskild Holm Nielsen, Aalborg Universitet

Jannick Schmidt, Aalborg Universitet

Hanne Stensen Christensen, Aalborg Universitet

Materialet er udarbejdet til internt brug

Publikationen kan citeres med kildeangivelse

Marts 2003

ISBN 87-601-9843-5 (Internet)

Muljøministeriet

Landsplanafdelingen

Højbro Plads 4

1200 København K.

Tlf. 33 92 76 00

E-Post: lpa@mim.dk

Internet: www.lpa.dk

Forord

Denne hovedrapport afrapporterer en foretaget evaluering af det danske VVM-arbejde. Evalueringen er udført af Miljøvurderingsgruppen på Aalborg Universitet, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning for Miljøministeriet, Landsplanafdelingen. Et overordnet mål med evalueringen er at undersøge omfang og type af miljømæssige effekter som følge af det danske VVM-system og -praksis i dag.

Rapportering af evalueringen omfatter nærværende hovedrapport med tilhørende bilagsrapport samt to delrapporter:

1. ”Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark. Hovedrapport”.
2. ”Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark. Bilagsrapport”.
3. ”Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark. Delrapport I – Erfaring og kompetence i VVM-arbejdet”.
4. ”Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark. Delrapport II – Kvalitet og kvalitetssikring af VVM-arbejdet”.

Den foreliggende hovedrapport er baseret på en undersøgelse af 101 screeningssager og 36 VVM-sager. I rapporten er det valgt at lade de enkelte amters udsagn være anonyme, idet vi ønsker at få medarbejderens individuelle erfaringer og synspunkter frem.

I hovedrapporten henvises endvidere til de to delrapporter, henholdsvis ”Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark. Delrapport II – Kvalitet og kvalitetssikring af VVM-arbejdet” (Christensen et al. 2003c) og ”Udbyttet af VVM - Evaluering af VVM i Danmark. Delrapport I – Erfaring og kompetence i VVM-arbejdet” (Kørnøv et al. 2003). I tilhørende bilagsrapport findes interviewguides, deltagerlister for interview samt eksempler på tjeklister for screening.

Hovedrapporten offentliggøres i henhold til aftale med Landsplanafdelingen. Synspunkter og forslag i rapporten er dog helt forfatterens, og de dækkes ikke nødvendigvis af Landsplanafdelingen.

Marts 2003

Indholdsfortegnelse

Oversigt over Bilagsrapport	9
Kapitel 1. Indledning	11
1.1 Evalueringens formål og undersøgelser	11
1.2 Erfaring og kompetence i VVM arbejdet	14
1.3 Kvalitet og kvalitetssikring	17
1.4 Hovedrapportens indhold	20
Kapitel 2. Introduktion til VVM – fra implementering til justering	21
2.1 VVM-direktivet	21
2.2 Den danske implementering af VVM-direktivet	24
2.3 Hvad fortæller tidligere udførte evalueringer?	28
2.4 Realistiske forventninger til VVM	30
VVM-screeninger	31
Kapitel 3. Analyse af VVM-screeninger	33
3.1 Interviews af sagsbehandlere	33
3.2 Dokumentanalyse af 101 screeninger	33
3.3 Telefoninterviews af ansøger og konsulent	33
3.4 Opsamling på ERFA-møde om husdyrsager og VVM	34
Kapitel 4. VVM-screeningen og dens formål	35
4.1 Det officielle formål med screeninger	35
4.2 Sagsbehandlernes opfattelse af formålet med screeninger	37
Kapitel 5. Screeningsprocessen	39
5.1 Antal screeninger	39
5.2 Kendskab til VVM-reglerne	40
5.3 Retningslinier for procedurer i forbindelse med screeninger	41
5.4 Amternes organisering	42
5.5 Beslutningsprocedure	42
5.6 Dialog i screeningsprocessen	47
5.7 Sagsbehandlingstid	48
5.8 Sammenfatning	50
Kapitel 6. Ændringer før indsendelse af ansøgning	53
6.1 Hvornår i processen sker ændringer, og hvor mange ændringer sker der	53
6.2 Hvad ændres	54
6.3 Hvem foreslår ændringer	55
6.4 Hvad betyder ændringer af projektet?	56
6.5 Sammenfatning	57
Kapitel 7. Ændringer efter indsendelse af ansøgning	59
7.1 Hvad ændres	59
7.2 Hvem foreslår ændringer	60
7.3 Hvad betyder ændringer af projektet	61
7.4 Sagsbehandlernes opfattelse af screeningsprocessen	62
7.5 Anvender amterne de indsamlede informationer i den overordnede planlægning	64
7.6 Sammenfatning	65
Kapitel 8. Indholdet og kvaliteten af screeninger	68
8.1 Undersøgelsen af screeningerne	68
8.2 Omfang af screeningsafgørelser - udarbejder amterne mini VVM'er?	71
8.3 Systematik	72

8.4	Screeningernes materielle indhold og det anvendte miljøbegreb	73
8.5	Formidling.....	76
8.6	Sammenfatning	77
Kapitel 9.	Delkonklusion - er screeninger umagen værd?.....	78
9.1	Effekten af VVM-screeninger	78
9.2	Administreres VVM-screeningerne ud fra et forebyggende perspektiv?	79
9.3	Forbedringer i amternes administration	80
VVM-projekter		82
Kapitel 10.	De analyserede VVM-projekter	84
10.1	Industri o.l. sager.....	84
10.2	Infrastruktur anlæg	86
10.3	Husdyrsager	86
10.4	Metode	87
Kapitel 11.	VVM-processen	90
11.1	Hvem udarbejder redegørelserne?	90
11.2	Organisering af arbejdet i amterne og i HUR	91
11.3	Sagsbehandlingstid	93
Kapitel 12.	Ændringer i projekterne før ansøgning indsendes	96
12.1	Industri o.l. sager.....	97
12.2	Infrastruktur anlæg	97
12.3	Husdyrbrug	98
12.4	Sammenfatning	99
Kapitel 13.	Ændringer efter at ansøgningen er indsendt	100
13.1	Ændringer under VVM-processen	100
13.2	Sagsbehandlerens opfattelse af VVM-processen.....	103
13.3	Hvem foreslår ændringer:	105
13.4	Betydningen af ændringerne, det miljøforbedrende potentiale.....	106
13.5	VVM-processen - fra ansøgningen til 1. offentlighedsfase	109
13.6	VVM-processen – 1. offentlighedsfase.....	111
13.7	VVM-processen - udarbejdelse af redegørelse og regionplantillæg.....	113
13.8	VVM-processen – 2. offentlighedsfase.....	115
13.9	VVM-processen – den afsluttende politiske behandling	117
13.10	Karakteristik af sagstype – Industri o.l.	119
13.11	Karakteristik af sagstype - Infrastruktur anlæg.....	121
13.12	Karakteristik af sagstype - Husdyrsager	123
13.13	Sammenfatning	126
Kapitel 14.	Redegørelsernes indhold	130
14.1	Beskrivelsen af konsekvenser i VVM-redegørelserne.....	130
14.2	Vurderingen af påvirkningernes væsentlighed	138
14.3	Afbødende foranstaltninger	141
14.4	Sammenfatning	146
Kapitel 15.	Delkonklusion – effekterne af reguleringen af VVM-projekter	150
15.1	Miljøbegrebet i VVM	150
15.2	Offentlighedens rolle i VVM-processen.....	151
15.3	VVM som effektivt reguleringsværktøj.....	152

Kapitel 16. Konklusion.....	156
16.1 Er VVM-reguleringen helhedsorienteret?.....	156
16.2 Miljøeffekten af VVM-reguleringen.....	159
16.3 VVM-reguleringen set i administrativt perspektiv?	160
Referencer	164

Oversigt over Bilagsrapport

- Bilag 1: Interviewguide til ansøgere i forhold til VVM-redegørelser (telefoninterview)
- Bilag 2: Interviewguide til konsulenter i forhold til VVM-redegørelser (telefoninterview)
- Bilag 3: Interviewguide til sagsbehandlere i forhold til VVM-redegørelser (gruppeinterview)
- Bilag 4: Interviewguide til ansøger i forhold til screeninger (telefoninterview)
- Bilag 5: Interviewguide til konsulent i forhold til screeninger (telefoninterview)
- Bilag 6: Interviewguide til sagsbehandlere i forhold til VVM-screeninger (gruppe interview)
- Bilag 7: Deltagerliste for telefoninterviews af ansøger og konsulenter i forhold til VVM-redegørelser
- Bilag 8: Deltagerliste for gruppeinterviews af sagsbehandlere i forhold til VVM-redegørelser
- Bilag 9: Deltagerliste for telefoninterviews af ansøgere og konsulenter i forhold til screeninger
- Bilag 10: Deltagerliste for gruppeinterviews af sagsbehandlere i forhold til screeninger
- Bilag 11: Dagsorden fra ERFA-møde
- Bilag 12: Tjekliste fra Vejle Amt
- Bilag 13: Tjekliste fra Viborg Amt
- Bilag 14: Tjekliste fra HUR

Kapitel 1. Indledning

”Vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet” (VVM) er et vigtigt virkemiddel i EU’s miljøpolitik, hvor hovedvægten lægges på forebyggelse af miljøproblemer. Målet med VVM er derfor at gøre en aktiv indsats for at forebygge og minimere negative miljøpåvirkninger gennem oplysning af beslutningstagere og offentligheden om de mulige konsekvenser af et givet projekts gennemførelse. Vurdering af miljømæssige konsekvenser og brug af denne viden foregår gennem hele beslutningsforløbet for et projekt. Det vil sige, at VVM også har potentialet til at være grundlag for dialog og forhandling mellem ansøger, offentlighed og myndigheder, hvilket kan føre til et resultat, som balancerer udviklingsinteresser og miljøhensyn (Kørnøv, 2002).

Siden vedtagelsen af VVM-direktivet i 1985 (Direktiv 85/337/EØF) - og ændringen heraf i 1997 (Direktiv 97/11/EF) – har VVM-lovgivningen og VVM-praksis udviklet sig i alle de europæiske lande. Nærværende evaluering skal ses i lyset af ovenstående. Målet er, at evalueringen bidrager i den nødvendige løbende diskussion af vores VVM-lovgivning og praksis - og kan opkvalificere vores viden om, hvad VVM-arbejdet reelt betyder for varetagelse af miljøhensyn i planlægningen, og hvor der er udviklingspotentialer til stede. I resten af nærværende rapport benævnes Direktiv 97/11/EF VVM-direktivet.

Indledningsvist præsenteres i dette kapitel evalueringens formål og de fire udførte delundersøgelser. Dernæst præsenteres sammenfatninger og konklusioner fra de første to delundersøgelser ”VVM - er det umagen værd? - Evaluering af VVM i Danmark. Erfaring og kompetence i VVM-arbejdet” samt ”VVM - er det umagen værd? - Evaluering af VVM i Danmark. Kvalitet og kvalitetssikring af VVM-arbejdet”. For et dækkende og uddybende billede af disse to undersøgelser henvises til Kørnøv et al. 2003 og Christensen et al. 2003c. Sluttelig gives et overblik over rapportens indhold.

1.1 Evalueringens formål og undersøgelser

VVM-systemet har siden sin introduktion i den danske planlægning i 1989 været diskuteret blandt offentligheden, i statsadministrationen, på universiteterne, og ikke mindst i amterne, som står for den praktiske implementering af reglerne.

I dag ser situationen anderledes ud, end den gjorde i 1989, og den vil selvfølgelig se anderledes ud om endnu et årti. VVM-regulering har derfor naturligt udviklet sig og vil fortsætte fremover. VVM-reglerne er kommet for at blive, og da der absolut er tale om stærke helhedsorienterede elementer i selve den metode, der ligger til grund for redegørelserne, er det vigtigt at få identificeret styrkerne og svaghederne ved VVM-reglerne og VVM-praksis.

På den baggrund er der gennemført en evaluering af den eksisterende VVM-praksis, hvor *det overordnede mål er at undersøge, hvad vi får ud af VVM.*

Udgangspunktet for evalueringen har været en undersøgelse af de miljøeffekter, der opnås gennem brugen af VVM-instrumentet. Undersøgelsen omfatter dels de direkte effekter af VVM-tilladelsen (som der typisk er stillet vilkår om) og dels de indirekte effekter, hvor effekten primært skyldes bygherrens ændringer i projektet forud for ansøgningen om tilladelse. Undersøgelsen af direkte og indirekte effekter har fundet sted for 101 screeninger og 36 egentlige VVM-sager.

For at opnå et bredere billede af brugen og udbyttet af VVM i amterne er de ovennævnte casestudier suppleret med en bredere spørgeskemaundersøgelse for at vurdere de erfaringer, embedsmænd, politikere og konsulenter har gjort sig hermed.

Da VVM opererer med det brede miljøbegreb, er det ikke muligt at have meget håndfaste kriterier for, hvornår de analyser, der indgår i VVM-redegørelserne, er tilstrækkelige af omfang, hvornår der er tale om væsentlige miljøproblemer, og hvornår der er tale om en tilstrækkeligt helhedsorienteret analyse og vurdering. I det hele taget er det ikke entydigt at definere kvalitet i VVM-arbejdet. For at initiere en proces, hvor diskussionen af kvalitetssikring kommer i højsædet, er der holdt en workshop med en større gruppe amtslige VVM-medarbejdere og politikere, så disse kunne nå frem til en slags konsensus om kvalitetssikringen af VVM-arbejdet fremover. Workshopen blev tilrettelagt og holdt af Miljøvurderingsgruppen på Aalborg Universitet.

Evalueringen omfatter da fire delundersøgelser:

1. **Erfaring og kompetence:** Hvilken generel erfaring og kompetenceopbygning findes blandt embedsmænd, politikere og konsulenter?
2. **Kvalitetsmål og -sikring:** Hvad er en god kvalitetsmæssig VVM-redegørelse/proces, og hvorledes sikres denne kvalitet?
3. **De indirekte miljøeffekter:** Hvilken betydning har VVM-reglernes eksistens for ansøgers projektforslag og -ansøgning?
4. **De direkte miljøeffekter:** Hvorledes ændres et projektforslag gennem VVM-processen?

Fokus for evalueringen er i mindre grad på hvad VVM forventes at gøre til hvad VVM rent faktisk gør. Dette betyder at der forud for evalueringen ikke er defineret evalueringskriterier for den 'gode' VVM-indsats. Dette valg bygger på at vi ikke finder det muligt ej heller ønskeligt at opstille en entydig målestok ud fra hvilke kriterier VVM vurderes. Dette skal ses i forhold til overvejelser om at evalueringens fokus er rettet mod såvel produkt i form af VVM-redegørelser, screeninger og tilladelser som selve VVM-processen samt at den gode VVM-indsats ikke nødvendigvis vurderes som værende den samme af de forskellige involverede aktører. I stedet for deciderede evalueringskriterier er der for hver af de fire delundersøgelser opstillet undersøgelsesformål til brug for at styre evalueringen og derved bredt identificere hvad VVM betyder i praksis.

Delundersøgelse 1 om erfaring og kompetence har formålet at:

1. *Undersøge erfaring og kompetenceopbygning blandt sagsbehandlere, politikere og konsulenter.*

Delundersøgelse 2 om kvalitetsmål og kvalitetssikring har formålet at:

2. *Undersøge politikeres og sagsbehandleres kriterier for a) god kvalitet af VVM-redegørelse og VVM-proces og for b) kvalitetssikring.*

Delundersøgelse 3. og 4. om indirekte og direkte miljøeffekter har formålene at:

3. *Undersøge miljøeffekten som følge af VVM udfra tre forhold:*
 - *omfanget af ændringer,*
 - *tidspunkt for ændringer og*
 - *karakteren af ændringer.*
4. *Undersøge om VVM-direktivets intentioner om helhedsorienteringer er bevaret i VVM-arbejdet udfra:*
 - *det anvendte miljøbegreb i processen, i VVM-screening/redegørelse og i godkendelser/tilladelser.*
 - *vurdering af potentielle miljøpåvirkninger.*
 - *vurdering af kumulative effekter.*
 - *inddragelse af indirekte socioøkonomiske forhold.*
5. *Undersøge de forskellige aktørers deltagelse i VVM-processen og betydningen heraf for projektændringer og helhedsorientering.*
6. *Undersøge administrationen af VVM-reglerne.*
7. *Undersøge udviklingspotentialer for det fremtidige VVM-arbejde samt regulering.*

I nærværende hovedrapport skelnes mellem VVM-screeninger og VVM-projekter. Dette skyldes at VVM-reguleringen grundlæggende er baseret på to helt forskellige reguleringsformer med vidt forskellige dynamikker og reguleringsmekanismer.

Et ønske med evalueringen er at der opnås yderligere forståelse for VVM og den betydning VVM har for varetagelse af miljøhensyn. Evalueringen er fortrinsvis beskrivende og analyserende samt til dels vurderende, men det er ikke evalueringens primære mål at bidrage med sammenfattende vurderinger. Den endelige tolkning og spørgsmålet om eventuelle forandringer som følge af evalueringens resultater er op til brugerne af denne.

Sammenfatning og konklusioner fra de første to delundersøgelser, som er afrapporteret særskilt (se Kørnøv et al., 2003 og Christensen et al., 2003), vil i de følgende to afsnit blive gengivet. I den vi

dere rapport henvises til disse to delrapporter som henholdsvis ”Spørgeundersøgelsen” og ”Kvalitetsrapporten”.

1.2 Erfaring og kompetence i VVM arbejdet

Første led i evalueringen var en opsamling af erfaring og kompetence i amterne, samt hvad de involverede parter mener om forskellige forhold ved VVM. Denne kortlægning af erfaring og kompetence er baseret på en spørgeskemaundersøgelse, der for at give et bredt billede af brugen af VVM inddrager både sagsbehandlere og ledere i amterne, amtspolitikere og involverede konsulenter. Der er i alt 209 respondenter fordelt på 89 ansatte i amterne, 44 amtspolitikere fra udvalg for teknik og miljø samt 76 konsulenter. Undersøgelsen blev gennemført i efteråret 2001. Nedenstående er en opsamling og konklusion på spørgeundersøgelsens resultater.

VVM-arbejdet i Danmark udføres af en lang række forskellige personer med forskellige uddannelsesmæssige kvalifikationer. De mest fremtrædende professioner er agronomer, ingeniører og biologer, som tilsammen står for 57% af de adspurgte ansatte i amterne, konsulenter og politikere. Generelt har politikerne den største erfaring, hvis det måles i antal sager, de har været involveret i. Således har 57% af de adspurgte politikere været involveret i mere end 10 sager. For de ansatte i amterne har 43% været involveret i mere end 10 sager, mens dette kun gælder for 25% af de adspurgte konsulenter.

For at få afklaret, om der arbejdes mod et fælles mål, er det undersøgt, hvad de tre grupper af respondenter opfatter som de *vigtigste formål med VVM*. Alle tre grupper er enige i, at de tre vigtigste formål er at minimere de negative konsekvenser, skabe et alsidigt beslutningsgrundlag samt at informere offentligheden. Der er dog en tendens til, at konsulenter og politikere lægger væsentlig mere vægt på de forhold, der drejer sig om at finde det mest omkostningseffektive alternativ og om projektet er lovligt, end de ansatte. På trods af at 85% mener, at det vigtigste formål med VVM er at minimere de negative konsekvenser, så svarer kun 35-50%, at VVM gør det sværere at sige ja til dårligere projekter, at VVM fører til bedre projekter, at fordelene ved VVM er, at man får valgt gode bindende afbødende foranstaltninger. Der er således en væsentlig forskel på opfattelsen af formålet, og hvad der reelt opnås. Der er med andre ord et væsentligt punkt, hvor VVM ikke lever op til formålet. Der er bedre overensstemmelse mellem formålene omkring at skabe et alsidigt beslutningsgrundlag og at informere offentligheden, og hvad respondenterne mener, VVM bidrager med.

De *vigtigste kontakter og samarbejdspartnere* for de ansatte i amterne i forbindelse med VVM arbejdet udpeges til at være ansøger, kommuner og direkte parter i sagen.

De *vigtigste videnskilder* er love, vejledninger, ansøgers materiale samt kurser, konferencer og uddannelse. 46% af de ansatte angiver, at vidensmangel i nogen grad eller stor grad er et problem i VVM-arbejdet. Der efterspørges især fagspecifik viden samt klar lovgivning og vejledning.

Et vigtigt forhold at få afdækket er de involveredes *opfattelse af kvaliteten* af såvel VVM-processen som -redegørelsen. De ansatte peger på dialog og samarbejde med ansøger og konsulent som gode elementer i VVM-processen, mens dialog med offentligheden og interesseorganisationer får lavest karakter. For VVM-redegørelsernes vedkommende vurderes beskrivelse og vurdering af konsekvenser samt redegørelsernes strukturering som værende af god kvalitet, mens begrundelse for valg og behandling af alternativer, særligt 0-alternativet, vurderes at være af dårligere kvalitet. De væsentligste barrierer for at opnå en god kvalitet er mangel på ressourcer, metoder og viden.

I forbindelse med *organisering af VVM-arbejdet* er cirka 90% af respondenterne enige i, at VVM kræver samarbejde på tværs af faggrænser. Derfor er det interessant at vide, hvorledes VVM-arbejdet er organiseret i amterne. Omkring halvdelen af respondenterne arbejder med VVM, hvor arbejdet er organiseret således, at der tages stilling til, hvilken afdeling eller hvilket kontor der har primærinteresse og –kompetence i forhold til den enkelte sag. Det er så denne afdeling, der varetager det overordnede ansvar for sagen. Godt en fjerdedel arbejder i projektorganiseret arbejde, og den sidste knap en fjerdedel af respondenterne arbejder, hvor VVM-sager altid behandles i samme afdeling. Da tværfaglighed i stor grad karakteriserer VVM-arbejdet, er de ansatte spurgt om, hvad de mener, der understøtter tværfaglighed. Her var de væsentligste forhold kommunikation over faggrænserne, forståelse hos andre faggrupper både i egen og andre afdelinger, fleksible medarbejdere, ledelsens opbakning samt projektorganiseret VVM-arbejde. Det er interessant, at ”tid nok” vurderes mindre væsentligt end ovenstående forhold, hvilket peger på, at øget tværfaglighed primært mere er et spørgsmål om holdninger hos ledelsen og sagsbehandlere.

Da en VVM-proces er en tids- og ressourcekrævende proces, er det interessant at vide, hvad tiden primært bruges til, dvs. hvad der er i *fokus i processen og tilblivelsen af redegørelsen*. Ifølge de ansatte er det dialog og samarbejde med konsulent og ansøger, der er det primære fokus for processen. Mindst fokus er der på dialog med interesseorganisationer og offentligheden. Dette kan være en forklaring på, hvorfor dialog og samarbejde med interesseorganisationer og offentligheden får lavest karakter i undersøgelsen af respondenternes opfattelse af kvalitet af VVM-processen. Med hensyn til tilblivelsen af redegørelsen er det primære fokus på koordinering af arbejdet og udformning af materiale til offentlig høring. Mindst tid anvendes på udtalelser til VVM-redegørelser og klagebehandling.

VVM-sager skal politisk behandles. Derfor er det relevant at få belyst *politikernes rolle* i VVM-arbejdet. Knap 60% af politikerne er tilfredse med graden af inddragelse, mens 34% er utilfredse. Ligeledes vurderer to tredjedele af politikerne kvaliteten af VVM som værende god, målt ud fra den politiske deltagelse. Dog mener kun 55% af de ansatte i amterne det samme. En væsentlig måde politikerne kan have indflydelse på er at være medbestemmende i hvilke alternativer, der skal vurderes. Dog mener kun 63% af politikerne, at de i stor eller i nogen grad har indflydelse på miljøvurdering af alternativer.

Det er væsentligt at belyse *politikernes forståelse og anvendelse af VVM-redegørelser*, idet de udgør en del af et beslutningsgrundlag for en politisk afgørelse. Specielt interessant er det, om VVM-redegørelserne er anvendelige til deres formål i forbindelse med den politiske afgørelse, dvs. at udgøre et beslutningsgrundlag. Her finder 32% af politikerne, at VVM-redegørelserne er så teknisk komplicerede, at det vanskeliggør en politisk diskussion. Hermed vil det være oplagt at gøre en indsats for at gøre VVM-redegørelserne mindre komplicerede og lettere læselige. Generelt anvendes VVM-redegørelserne i stort omfang, idet to tredjedele af politikerne læser både udkast til regionplantillæg, ikke-teknisk resumé og indsigelser og bemærkninger. Stort set alle politikere læser sagsfremstillingen.

Screeninger har siden de nye regler på området været genstand for en politisk diskussion, som primært skyldes, at screeningerne er skyld i en øget arbejdsbyrde på amterne og en længere sagsbehandlingstid, idet langt flere projekter nu skal screenes for, om der er VVM-pligt. På trods af at screeningsprocessen er en administrativ proces, inddrages politikere ifølge 30% af de ansatte i amterne i alle eller de fleste tilfælde, hvilket tyder på, at politikerne inddrages væsentligt mere end

tilsigtet. To tredjedele af politikerne er imidlertid tilfredse med graden af inddragelse, og særligt de, der inddrages i stor grad, er tilfredse.

De ansatte i amterne er spurgt til, hvad deres opfattelse af formålet med screeninger er. Her fremgår det, at de vigtigste formål er at synliggøre og opdage uforudsete miljøkonsekvenser. Det opfattes mindre vigtigt at ændre projektet, så VVM overflødiggøres, uden at det sker på bekostning af miljøhensyn. På trods af at sidstnævnte formål anses som værende mindre vigtigt end at synliggøre og opdage miljøkonsekvenser, så er det lykkedes at få ændret screeningsansøgningerne i alle eller i de fleste tilfælde, ifølge 26% af de ansatte. Dog er det mest normalt, at ansøgningerne kun ændres i få tilfælde. Dialogen mellem sagsbehandler og andre parter i screeningssager sker i størst omfang med ansøger og i mindre grad kommuner og direkte berørte. 61% af de ansatte svarer, at amtet selv har udarbejdet metoder til screeninger til trods for, at Landsplanafdelingen har udarbejdet et ansøgningsskema til brug i screeningssager.

Hovedkonklusionerne fra spørgeundersøgelsen er:

- *at VVM har sin berettigelse.*
Respondenterne mener generelt, at VVM har sin berettigelse; man får relevant information, behandlet alternativer, tilført noget nyt i planlægningen, frasorteret dårlige projekter og får åbnet mulighed for deltagelse. Dette forudsætter dog tværfaglighed, og undersøgelsen indikerer desuden, at der findes en række problemer med VVM-arbejdet. Det drejer sig særligt om, at tidsforbruget er uacceptabelt, og at det er svært at behandle alternativer.
- *at politikerne er mest tilfredse med proces og redegørelse.*
Der er ikke forskel på politikeres, konsulenters og ansattes generelle opfattelse af den samlede kvalitet af VVM-processen. Med hensyn til dialog med offentligheden og interesseorganisationer er politikerne dog mere tilfredse med kvaliteten. Med hensyn til kvalitet af redegørelserne vurderer politikerne den generelt højere end konsulenter og ansatte. Særligt inden for emnerne visualisering og redegørelsens strukturering har politikerne en væsentlig mere positiv opfattelse af kvaliteten. Der er ikke nogen nævneværdig forskel på, hvorledes konsulenter og ansatte opfatter kvalitet.
- *at de forbedrende faktorer er metoder, viden og ressourcer.*
Alle de involverede opfatter de væsentlige begrænsende faktorer for at opnå en god kvalitet af VVM-redegørelserne som: mangel på ressourcer, mangel på metoder og mangel på viden. Der er ikke væsentlig forskel på, hvad konsulenter og ansatte ser som begrænsende faktorer. Kun på et punkt er de uenige. Det drejer sig om manglende information fra ansøger, hvor en stor del af de ansatte ser dette som en begrænsende faktor.
- *at screeningsproceduren ændrer projekter.*
25% af de ansatte har erfaringen, at screeningsproceduren ændrer projekterne i de fleste tilfælde. Det mest normale er dog, at screeningsproceduren kun i få tilfælde medfører ændringer. Det bemærkes, at ændringerne, der refereres til, er de direkte, dvs. ændringer efter ansøgning er modtaget hos amtet. Hertil kommer de indirekte ændringer, der finder sted i dialogen mellem primært ansøger og konsulent forud for indsendelse af ansøgning. Disse ændringer er specifikt undersøgt i nærværende rapport i kapitel 6 og 7.

Spørgeundersøgelsen peger endvidere på hvilke forhold, der kan forbedres. Det drejer sig om:

- *forbedring af vidensniveauet.*

Den viden, der mangler, koncentrerer sig især om; fagspecifik viden (eks. estimering, spredning og effekt af ammoniakfordampning), klar lovgivning og vejledning (eks. tydeliggørelse af krav til redegørelsens indhold), viden om naturens sårbarhed og tåleevne, metoder og modeller (eks. udvaskningsmodeller) og data og værktøjer til vurdering af kumulative effekter.

- *forbedring af alternativvurdering.*

Behandling af alternativer og særlig behandling af 0-alternativet får de laveste karakterer i respondenternes vurdering af redegørelsens kvalitet; 65% finder, at kvaliteten er mindre god eller dårlig. Dette underbygger, at 60% af respondenterne finder, at alternativvurdering er vanskelig i praksis. På samme tid anses vurdering af alternativer af 75% af respondenterne som værende et væsentlig kriterium for god kvalitet af redegørelser.

- *forbedring af vurdering af kumulative effekter.*

Mere end 60% af respondenterne finder, at det er vigtigt, at de kumulative effekter af flere projekter er vurderet i redegørelserne. Særligt vigtig er det for de ansatte. Virkeligheden viser dog, at dette er svært og oftest ikke finder sted i praksis. Som omtalt ovenfor efterspørges data og værktøjer netop til vurdering af kumulative effekter.

- *forbedring af input og deltagelse af tredje part.*

Mere end 60% af respondenterne finder, at dialog med interesseorganisationer og med offentligheden er mindre god eller dårlig. Deltagelse af offentligheden vurderes dog generelt som værende en vigtig fordel ved VVM. Men i det praktiske VVM-arbejde vurderes vigtigheden af kontakt og samarbejde med især interesseorganisationer som værende mindre vigtig eller ikke vigtig for næsten 70% af respondenterne. Der er her især tale om de ansatte. Dette tyder på enkløft mellem ideal om borgerdeltagelse og praktisk virkelighed.

1.3 Kvalitet og kvalitetssikring

Andet led i evalueringen var fokuseret på kvalitet og kvalitetssikring og er hovedsageligt baseret på en workshop, der blev holdt den 2. november 2001 i Vejle med deltagelse af primært sagsbehandlere og politikere. Udgangspunktet for workshoppen var, at der nu er gået mere end 10 år siden, VVM blev implementeret i Danmark, og der er opnået meget erfaring, men at der mangler en diskussion af, hvad kvalitet er i forhold til VVM. Formålet med workshoppen var at drøfte:

1. Hvad er en kvalitetsmæssig god VVM-redegørelse og VVM-proces?
2. Hvorledes sikres denne kvalitet?

Målet med workshoppen og afrapporteringen er at bidrage til en løbende dialog for at nå frem til en større grad af konsensus om kvalitetssikringen af VVM-arbejdet fremover. Nedenstående er en opsamling og konklusion på denne anden delrapport.

Diskussion af kvalitet i forhold til VVM relaterer sig til såvel redegørelse som VVM-proces. Der ses dog flest eksempler på internationale evalueringer af redegørelsers kvalitet - til trods for at der er et stort potentiale for miljømæssige forbedringer af et projekt gennem eksempelvis processen forud for udarbejdelse af en redegørelse, hvor ansøger, konsulent og myndighed er i dialog. Det er derfor vigtigt, at kvalitetssikringen fokuserer på såvel VVM-redegørelse som VVM-proces.

Et andet vigtigt forhold i diskussionen af VVM-kvalitet er, at politikere, konsulenter og sagsbehandlere ikke altid har samme opfattelse af, hvad der er god kvalitet. Eksempelvis viste spørge-skemaundersøgelsen, at sagsbehandlere lægger større vægt på vurdering af alternativer og vurdering af kumulative effekter end politikere og konsulenter, mens politikere lægger mere vægt på den offentlige debat og offentlighedens input end sagsbehandlere.

På baggrund af den holdte cafédialog på workshopen nåede deltagerne frem til kvalitetskriterier, og der foreligger nu to korte checklister med kriterier for, hvad der er god kvalitet af såvel VVM-processen som selve redegørelsen. Udover at kunne fungere som checklister for det enkelte VVM-projekt kan de også fungere som inspiration til, hvad der i de kommende års VVM-arbejde skal fokuseres på og forbedres. Det skal bemærkes, at de følgende oplistede kriterier er deltageres egne formuleringer.

Med hensyn til kriterier for kvalitet af *VVM-processen* blev det samlede resultat de følgende 5 kriterier, suppleret med nogle underpunkter, der kvalificerer indholdet af det enkelte punkt:

- Borgerinddragelse
 - Kontakt til relevante personer/organisationer
 - Åbenhed/møder
- Idéfasen
 - Identificere vigtigste problemer
 - Fastlægge alternativer
 - Fastlægge indhold
- Tidsplan
 - Hvem, hvad og hvornår
 - Hvornår skal hvem inddrages
 - Formidle processen
- Interessenter
 - Tæt dialog med ansøger
 - Dialogplanlægning
 - Dialog med andre myndigheder
- Organisering
 - Projektgrupper (intern/ekstern)
 - "Tværfaglighed for bordenden" (Helhedsorientering)

Idéfasen, som nævnes i ovenstående kriterier, er den forudgående offentlighedsfase, hvor der indkaldes idéer og forslag til brug for at fokusere og afgrænse VVM'en. Denne fase benævnes i den internationale diskussion om VVM for scoping.

Med hensyn til kriterier for kvalitet af *VVM-redegørelser* blev det samlede resultat de følgende fem kriterier, suppleret med nogle underpunkter der kvalificerer indholdet af det enkelte punkt :

- Fokusering på det væsentlige
 - Overblik over den samlede sag
 - Afgrænsning af væsentlige miljøforhold
- Dokumentation
 - Argumentation for valg
 - Forudsætninger

- Klare konklusioner
- Beskrivelse af alternativer
- = Godt politisk beslutningsgrundlag
- Bedre værktøjer
 - Modeller
 - Kumulative effekter
 - Kvalitetscheck
- Helhedsorientering
- God formidling
 - Kort og illustrationer
 - "For Hr. Jensen"
 - For politikerne
- = Godt politisk beslutningsgrundlag

I diskussionen om god kvalitet blev der ikke alene peget på alle de gode "egenskaber", man kunne finde ved processen og redegørelsen, men også understreget, hvor der i dag er nogle klare problemer. Blandt de hyppigst identificerede var nok den svaghed, man i dag så omkring scopingfasen. Det opleves, at en første offentlighedsfase, med dens oplæg til diskussion af alternativer, diskussionen af hvilke miljøforhold der er de væsentlige og ikke mindst tilrettelæggelsen af den efterfølgende proces, udgør svagheder, som ifølge deltagerne på workshoppen bør komme mere i fokus.

På workshoppens sidste cafédialog blev fokus flyttet fra, hvad kvalitet er til, hvordan den kan sikres. Herigennem blev der diskuteret forhold omkring organisation, evaluering og erfaringsopsamling og -udveksling, som skal fungere for, at VVM-processen forløber så godt som muligt.

I vores opsamling af denne del af workshoppen fremdrog vi følgende punkter som de væsentlige for *kvalitetssikring*:

- Borgerinddragelse
- Organisering
 - Hvem
 - Ankermand/tovholder
 - Ankermand kan være procesorienteret eller fagorienteret
- Tidsplan
- Manual/checkliste for, hvordan man arbejder med VVM i forhold til tidsplan
- Løbende erfaringsopsamling
- ERFA-grupper
- Efteruddannelse
- Implementering

Diskussionen og de opsummerende kriterier for kvalitetssikring peger på vigtigheden af en bevidsthed i amterne omkring organiseringens betydning. Især begreber som "kapacitetsopbygning" og den "lærende organisation" bliver således centrale for at komme videre i amterne med at sikre, at VVM-arbejdets kvalitet fortsat forbedres.

1.4 Hovedrapportens indhold

Hovedrapporten er opdelt på screeninger og VVM-projekter. Screeninger behandles først (kapitel 3-9) og dernæst behandles VVM-projekter (kapitel 10-14).

- I *kapitel 2* gives en kort introduktion til VVM. Herunder EU-direktivet 97/11/EF, baggrunden herfor, ændringer i forhold til direktiv 85/337/EØF samt udvikling og implementering af den danske VVM-regulering.
- Evaluering af screeninger indledes i *kapitel 3* med en metodebeskrivelse til analysen af VVM-screeninger.
- *Kapitel 4* omhandler VVM-screening og dens formål i henhold til lovgivning og i henhold til sagsbehandlernes opfattelse.
- I *kapitel 5* behandles screeningsprocessen, herunder antal screeninger, ansatte og konsulents kendskab til VVM-reglerne, offentlige retningslinier, amternes organisering og beslutningsprocedure, dialog i screeningsprocessen samt sagsbehandlingstid.
- I *kapitel 6* ses konkret på ændringer før indsendelse af ansøgning, hvad der ændres, og hvem der initierer ændringsforslagene samt hvilken betydning ændringerne har for bygherre og miljø.
- *Kapitel 7* omhandler de ændringer, der finder sted i screeningsprocessen, dvs. efter indsendelse af ansøgning. Endvidere præsenteres sagsbehandlernes opfattelse af screeningsprocessen.
- I *kapitel 8* analyseres det konkrete indhold i screeninger og kvaliteten af disse. Screeningerne undersøges ud fra omfang af afgørelser, systematik i amternes arbejde, screeningernes materielle indhold og det anvendte miljøbegreb samt formidling.
- Delkonklusionen på screeninger fremgår af *kapitel 9*, og der ses på effekten af VVM-screening, graden af forebyggelse i administrationen samt muligheder for at forbedre amternes administration.
- *Kapitel 10* udgør en oversigt over de analyserede VVM-projekter.
- *Kapitel 11* giver et overblik over selve VVM-processen, herunder hvem der udarbejder redegørelserne, organisering af arbejdet og sagsbehandlingstid.
- *Kapitel 12* omfatter analysen af de ændringer, der finder sted i projekterne før ansøgning indsendes til amtet.
- *Kapitel 13* er en tilsvarende analyse af ændringer efter ansøgning er indsendt. Der ses på, hvem der foreslår ændringer, og hvilken betydning ændringerne har i forhold til et miljøforbedrende potentiale. Endvidere vurderes den samlede VVM-proces, herunder hvilken betydning offentlighedsfaserne har for VVM, og der gives endelig en karakteristik af de forskellige sagstyper.
- I *kapitel 14* ses der nærmere på redegørelsernes indhold og særligt tre forhold vurderes; beskrivelse af konsekvenser i redegørelserne, vurdering af påvirkningernes væsentlighed og afbødende foranstaltninger.
- Delkonklusionen omhandlende VVM-projekter fremgår af *kapitel 15*, og der ses på miljøbegrebet i VVM, offentlighedens rolle i VVM-processen samt VVM som effektivt reguleringsværktøj.
- I *kapitel 16* findes den samlede konklusion på evalueringen, der vurderer, om VVM-reguleringen er helhedsorienteret, og hvilken effekt der er opnået. Endelig beskrives de administrative forhold i forhold til muligheder og begrænsninger.

Kapitel 2. Introduktion til VVM – fra implementering til justering

Med Nixons underskrivelse af ”the National Environmental Protection Act” (NEPA) i 1970 blev begrebet Environmental Impact Assessment (EIA) for første gang indskrevet i lovgivning (Kørnøv, 2002). NEPA har efterfølgende været en vigtig model for andre miljøvurderingssystemer i verden, herunder den europæiske. I dette kapitel gennemgås denne EU lovgivning – herunder de seneste ændringer der fulgte med vedtagelse af Direktiv 97/11/EF. Dernæst belyses den danske implementering af VVM –direktivet.

2.1 VVM-direktivet

Tilbage i 1975 igangsatte Kommissionen forskning omkring miljøvurdering og fremlagde derpå i 1978 et direktivforslag (Kørnøv, 2002). Herefter fulgte mange direktivudkast og politiske kompromiser, hvilket endte med vedtagelse af Direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

Kommissionens udgangspunkt var blandt andet, at økonomiske aktiviteter havde fundet sted på de forkerte steder og ved brug af ikke miljøvenlige teknologier (CEC, 1979), og at det er vigtigt, at miljøhensyn overvejes så tidligt som muligt i planlægnings- og beslutningsprocessen (CEC, 1977). Dette er yderligere præciseret i det gældende direktiv 97/11/EF fra 1997, hvori det slås fast, at VVM er et grundlæggende redskab i miljøpolitikken, som navnlig bygger på:

- forsigtighedsprincippet,
- princippet om forebyggende indsats,
- princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilde og
- princippet om, at forureneren betaler.

Det vedtagne direktiv fra 1985 gav en fleksibel ramme som grundlag for implementering i de enkelte medlemslande, hvilket også senere viste sig at give anledning til en ikke-tilfredsstillende implementering. Resultatet heraf blev vedtagelse af det ændrede VVM-direktiv (direktiv 97/11/EF) i marts 1997. Hermed er det søgt at forbedre det tidligere direktiv 85/337/EØF og dermed VVM-regulering i de enkelte medlemslande.

Direktiv 97/11/EF medfører en række ændringer i forhold til 1985-direktivet, hvoraf følgende vurderes at være de væsentligste:

1. Krav om særlig VVM-tilladelse til bilag II-projekter (Art. 2,1).
2. Introduktion af screeningskriterier – til brug for at beslutte hvorvidt et projekt opført på bilag II er VVM-pligtigt eller ej – ved hjælp af a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller b) grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemslandene (Art. 4). I alle tilfælde skal der tages hensyn til udvælgelseskriterierne i direktivets bilag III.
3. Krav om at den kompetente myndighed skal offentliggøre sin beslutning, om hvorvidt et projekt opført på bilag II er VVM pligtigt eller ej (Art. 4,4).
4. Supplering og ændring af projektkategorierne i bilag I og II.

5. Krav om at den kompetente myndighed skal rådgive bygherre om afgrænsning, dvs. miljøvurderingens indhold, hvis dette ønskes (Art. 5,2).
6. Krav om at bygherre skal give information om, hvilke alternativer der har været overvejet og de væsentligste grunde for bygherrens valg under hensyn til indvirkningen på miljøet (Art. 5,3).
7. Øget krav om konsultation med andre medlemslande i tilfælde af projekter med grænseoverskridende miljøpåvirkning (Art. 7).
8. Krav om at den kompetente myndighed skal offentliggøre:
 - a) anmodning om tilladelse samt oplysninger indhentet i henhold til artikel 5 så betids, at offentligheden får mulighed for at udtale sig, inden der gives tilladelse til projektet (Art. 6,2),
 - b) afgørelse og betingelse (Art. 9,1),
 - c) de vigtigste begrundelser og betragtninger, der ligger til grund for afgørelsen og
 - d) om nødvendigt en beskrivelse af de vigtigste foranstaltninger for at minimere de negative konsekvenser (Art. 9,1)
9. Krav om at den kompetente myndighed skal tage hensyn til indhentede oplysninger samt resultater af høringer (Art. 8).

Direktivet fra 1997 består af 14 artikler og fire bilag. De væsentligste proceduretrin i henhold til direktivet fremgår af nedenstående tabel.

Proceduretrin	Indhold
Screening (projektudvælgelse)	<p>Projekter opført på bilag I skal omfattes af VVM-proceduren, før der gives tilladelse til projektgennemførelse (Art. 4,1).</p> <p>Projekter på bilag II er ligeledes omfattet, hvis de skønnes at kunne påvirke miljøet væsentligt (Art. 2,1) – baseret på enten undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, på grænseværdier eller på kriterier (Art. 4,2). Dog skal der tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III (Art. 4,3).</p>
Offentliggørelse af screeningsafgørelse	Afgørelse om VVM-pligt for et bilag II projekt offentliggøres (Art. 4,4).
Scoping (undersøgelsesindhold)	<p>Bygherre er forpligtet til at give de i bilag IV omhandlende oplysninger – ud fra en vurdering af rimelighed og relevans (Art. 5,1).</p> <p>Myndighederne skal rådføre sig med bygherre og myndigheder, som på grund af deres særlige ansvar på miljøområdet kan blive berørt af projektet, hvis bygherren forlanger informationer om, hvilke oplysninger vedkommende skal fremlægge (Art. 5,2).</p> <p>Bygherren skal som minimum give oplysninger i henhold til Art. 5,3.</p> <p>Myndigheder skal stille relevante oplysninger til rådighed for bygherre (Art. 5,4).</p>
Høring	<p>Alle relevante miljømyndigheder skal have mulighed for at afgive udtalelse om bygherrens fremlagte oplysninger og om ansøgning om tilladelse – VVM-redegørelsen (Art. 6,1).</p> <p>VVM-redegørelsen samt bygherrens ansøgning stilles til rådighed for offentligheden i en høring (Art. 6,2).</p> <p>Det fastlægges: a) hvilke dele af offentligheden der skal høres, b) hvorledes offentligheden kan underrettes, c) hvorledes offentligheden skal høres og d) passende tidsrum for høring (Art. 6,3).</p> <p>Ved grænseoverskridende miljøpåvirkninger høres de berørte nabolande (Art. 7).</p>
Tilladelse	I forbindelse med tilladelsesproceduren skal der tages hensyn til indhentede oplysninger (herunder VVM-redegørelsen), miljømyndighedernes udtalelser og offentlighedens indsigelser (Art. 8).
Offentliggørelse af beslutning	<p>Afgørelse om at give eller nægte tilladelse offentliggøres, herunder indhold af afgørelse og betingelser, vigtigste begrundelser og betragtninger samt om nødvendigt en beskrivelse af de vigtigste afbødende foranstaltninger (Art. 9,1).</p> <p>I tilfælde med grænseoverskridende miljøpåvirkning underrettes berørte nabolande (Art. 9,2).</p>

Tabel 2.1 De væsentligste proceduretrin i screeningsprocessen, jf. direktiv 97/11/EF.

Miljøbegrebet i direktivet er primært knyttet til det fysiske miljø og inkluderer ikke direkte det sociale og økonomiske miljø. Artikel 3 i direktivet kræver, at:

”Vurderingen af indvirkningen på miljøet skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde og i overensstemmelse med artikel 4 til 11, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere et projekts direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

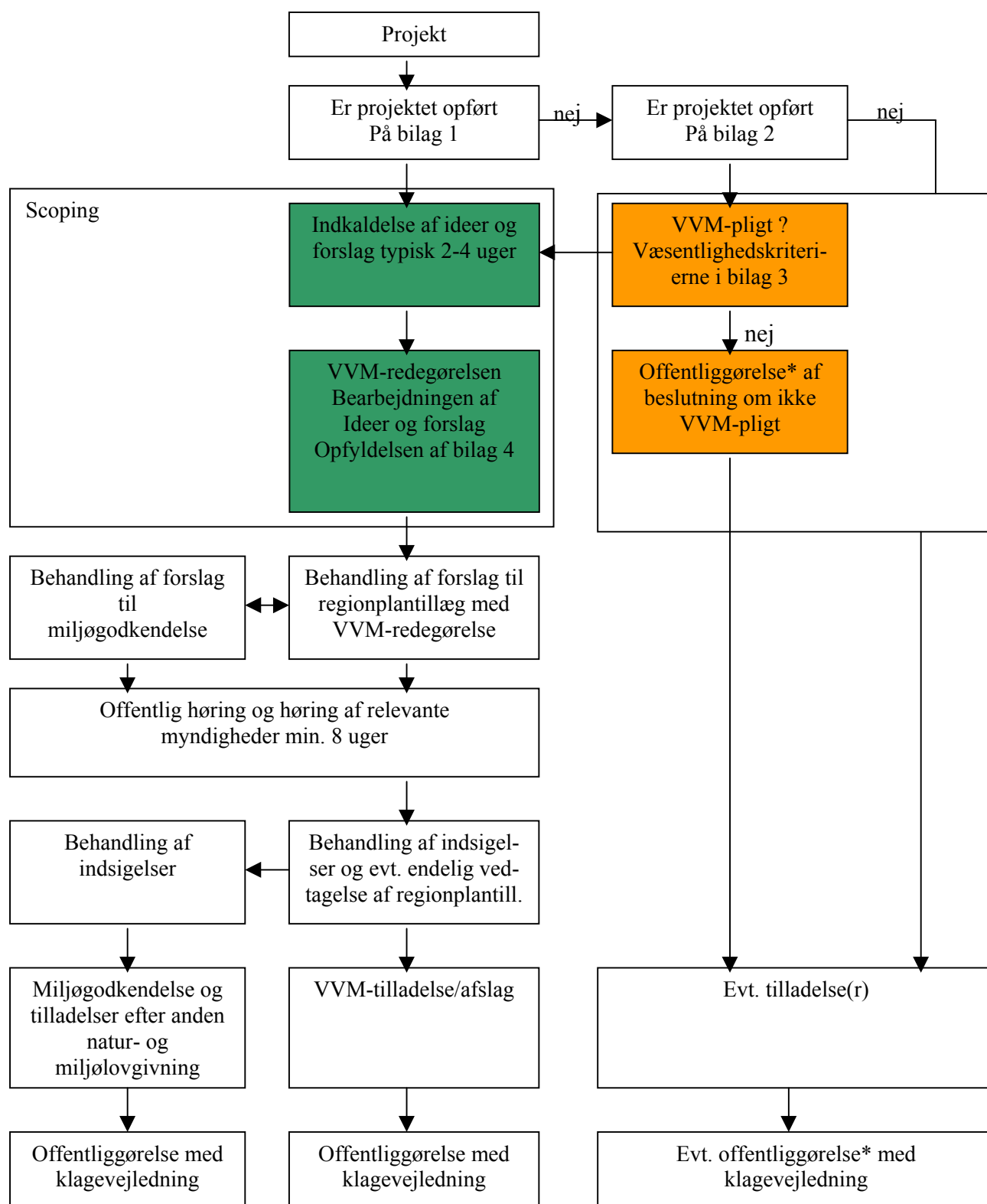
- *mennesker, fauna og flora*
- *jordbund, vand, luft, klima og landskab*
- *materielle goder og kulturarv*
- *samspeilet mellem faktorer i første, andet og tredje led”.*

Som det fremgår, er miljøbegrebet bredere end det miljøbegreb, som er indbygget i Miljøbeskyttelsesloven og i IPPC-direktivet. I VVM-direktivet indgår i tillæg til den mere traditionelle opfattelse af miljø ligeledes hensyn knyttet til landskab, natur og kulturværdier. Endvidere skal miljøpåvirkningens indirekte socioøkonomiske konsekvenser vurderes.

2.2 Den danske implementering af VVM-direktivet

VVM-reguleringen har siden 1989 været en del af regionplanlægningen - med en tilpasning til det allerede etablerede system af planlægning og miljøforvaltning. Den første implementering er dog siden hen ændret på flere punkter. En væsentlig ændring skete eksempelvis i 1994 som følge af en skrivelse af 27. januar 1992 fra Kommissionen, hvori det blev påpeget, at listen over projekter i bilag II ikke var tilfredsstillende implementeret. Dette afstedkom, at der med samlebekendtgørelsen i 1994 blev indført danske screeningsregler indeholdende fem kriterier.

Direktivændringen i 1997 blev implementeret i Danmark i 1999, og som beskrevet tidligere i afsnittet indebar EU-direktivet flere væsentlige ændringer – også for det danske VVM system. Bestemmelserne om VVM findes i planloven og i samlebekendtgørelse nr. 428 af 2. juni 1999 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning. Figur 2.1 viser den danske VVM-procedure knyttet til amternes planlægning.



* Disse offentliggørelser kan gennemføres samtidig

Figur 2.1 Den danske VVM-procedure.

I procedurens første fase henvender bygherren sig til myndigheden (amtet) med sit projektforslag, som tager stilling til, hvorvidt der er VVM-pligt (screening). Forud vil der dog ofte være en kontakt mellem ansøger og ansøgers konsulent, og i denne fase vil der kunne ske projektilpasninger, hvilket nærværende evaluering ligeledes viser. Til brug for screening anvendes bilag 1, 2 og 3. På bilag 1 er oplistet alle anlæg, som umiddelbart er omfattet af VVM-proceduren, mens bilag 2 omfatter anlæg, som er omfattet af VVM-pligt, hvis de skønnes at kunne påvirke miljøet væsentligt. De anlægstyper, som findes på bilag 1, er også optaget på bilag 2 – her dog uden grænseværdier og kriterier. For at afgøre VVM-pligt for et projekt opført på bilag 2 gennemføres screening på grundlag af en række kriterier i samlebekendtgørelsens bilag 3. Kriterierne i bilag 3 er opdelt i tre hovedgrupper omhandlende:

- a) projektets karakteristika,
- b) projekts placering og
- c) den væsentlige miljøpåvirkning.

Screeningen betyder i praksis, at der er et stort sagsflow gennem systemet med formålet at sikre anvendelse af samfundsmæssige ressourcer på netop de projekter, hvor det vurderes, at væsentlige miljøkonsekvenser er mulige og derfor lave VVM på disse. Gennem dialog mellem ansøger og myndighed er det muligt at ændre et projekt, således det bliver miljømæssigt optimeret og derved uinteressant for VVM. Denne dialogmulighed er tilsigtet i screeningssystemet.

Det skal her bemærkes, at med de nye screeningsregler sker der et skift i den danske VVM-screeningsprocedure – navnlig at VVM-pligt for bilag 2 projekter ikke længere udløses på grundlag af formelle plankrav, dvs. hvis projektet ikke kan rummes inden for en eksisterende lokalplan. Kriterierne betyder, at projekter uden væsentlig miljøpåvirkning på grund af karakteristika og placering ikke vil være VVM-pligtige. Erfaringer viser, at dette vil være tilfældet for de fleste nyere danske industrianlæg (Miljø- og Energiministeriet, 2001a).

For kommunerne betyder de nye screeningsregler, at de skal opfange de sager, der bør screenes af amtet – dog uden at tage stilling til spørgsmålet om VVM-pligt. Der er tale om sager, som ”forudsætter ændringer i bestående planer, bryder med den hidtidige anvendelse, eller fordi det ikke på forhånd kan udelukkes, at anlægget eller ændringen vil kunne påvirke miljøet væsentligt.” (Miljø- og Energiministeriet, 2001a).

Resultatet af screeningen med klagevejledning meddeles bygherre og offentliggøres. Er der VVM-pligt indkaldes, samtidig med offentliggørelse af afgørelse, ideer og forslag. I denne forudgående offentlighedsfase med indkaldelse af ideer og forslag foregår scoping, med formålet at få fastlagt undersøgelsesindholdet, dvs. få afgrænset VVM'en til at omhandle de væsentlige miljøforhold. Hvis der ikke er VVM-pligt, skal offentligheden senest have kendskab til afgørelsen ved offentliggørelse af projektets nødvendige tilladelser.

VVM-redegørelsens minimumsindhold er fastlagt i bekendtgørelsens §5 og i bilag 4, jf. boks 2.1.

1. En beskrivelse af det påtænkte anlæg, herunder navnlig:
 - 1.1. En beskrivelse af anlæggets fysiske udformning og karakteristika samt arealanvendelsesbehovet under bygnings- og driftsfaserne, herunder angivelse af anlægget på kortbilag i relevante målforhold.
 - 1.2. En beskrivelse af de væsentlige karakteristika for produktionsprocesserne, f. eks. type og mængde af de anvendte materialer, herunder om der indgår risikofyldte produktionsprocesser eller andre miljøbelastende forhold.
 - 1.3. Et skøn efter type og mængde over forventede reststoffer og emissioner (vand-, luft- og jordbundsforurening, støj, vibrationer, lys, varme, stråling osv.) i forbindelse med driften af det foreslåede projekt.
2. En oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til dennes valg af alternativ under hensyn til virkningerne på miljøet. Endvidere en oversigt over de væsentligste alternativer og alternative placeringer, som herudover har været undersøgt, en beskrivelse af konsekvenserne af at anlægget ikke gennemføres (0-alternativet), samt oplysninger om de vigtigste grunde til amternes valg af alternativ under hensyn til virkningerne på miljøet.
3. En beskrivelse af de omgivelser, som i væsentlig grad kan blive berørt af det ønskede anlæg, beskrivelse af anlæggets betydelige virkninger på omgivelserne, herunder navnlig virkningerne på befolkning, fauna⁸⁾, flora⁸⁾, jord, vand, luft, klimatiske forhold, omfanget af transport, materielle goder, herunder den arkitektoniske og arkæologiske kulturarv, landskabet, offentlighedens adgang hertil og den indbyrdes sammenhæng mellem ovennævnte faktorer⁹⁾ samt en beskrivelse af de som en mulig følge af miljøpåvirkningerne afledte socioøkonomiske forhold.
4. En beskrivelse af anlæggets såvel kortsigtede som langsigtede virkninger på miljøet, som følge af:
 - 4.1. Påvirkning af overflade- og grundvandssystemer.
 - 4.2. Luftforurening.
 - 4.3. Støjbelastning.
 - 4.4. Anvendelsen af naturlige råstoffer.
 - 4.5. Emission af forurenende stoffer, andre genepåvirkninger samt bortskaffelsen af affald.
 - 4.6. Beskrivelse af, hvilke metoder der er anvendt til forudberegningen af virkningerne på miljøet.
5. En beskrivelse af de foranstaltninger, der tænkes anvendt med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere de skadelige virkninger på miljøet.
6. Et ikke-teknisk resumé på grundlag af ovennævnte oplysninger.
7. En oversigt over eventuelle mangler ved oplysningerne og vurderingen af miljøpåvirkningerne.

⁸⁾ Beskrivelsen skal omfatte virkningerne på akut truede, sårbare, sjældne eller fredede plante- og dyrearter eller arter som Danmark i international sammenhæng har et særligt ansvar for.

⁹⁾ Beskrivelsen skal anføre anlæggets direkte virkninger og i givet fald dets indirekte, sekundære, kumulative, kort- og langsigtede, vedvarende eller midlertidige samt positive eller negative virkninger.

Boks 2.1 VVM redegørelsens indhold. (Bilag 4 i Samlebekendtgørelsen)

Kravene til redegørelsens indhold er i væsentlighed de samme som før direktivændringen i 1997. Der er dog ændrede krav til behandling af alternativer og foretaget visse mindre justeringer. I forhold til behandling af alternativer skal det videre bemærkes, at den danske implementering af direktivet er udvidet. Udover de alternativer, som bygherre selv har ønsket undersøgt, skal alternativer, foreslået af offentligheden, behandles mere eller mindre indgående. Amterne er endvidere forpligtet til at tage alternativer med, der ligger uden for amtets grænser.

Efter tilvejebringelse af VVM-redegørelse og regionplantillæg tager amtsrådet stilling til, hvorvidt projektet skal fremmes. Er dette tilfældet, offentliggøres redegørelse og forslag til regionplantillæg i minimum otte uger. Er der tale om et projekt, som er omfattet af Miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 – og kræver godkendelse efter dette – skal VVM-redegørelsen ledsages af et forslag til miljøgodkendelse. De eventuelle indsigelser behandles og forslaget vedtages eller opgives herefter endeligt af amtsrådet. Afgørelsen herom offentliggøres med begrundelse for afgørelse samt klagevejledning. Klagefristen er fire uger.

Når VVM-proceduren er afsluttet, og amterne endeligt har vedtaget de nødvendige regionplanretningslinier for anlægget, skal der gives en VVM-tilladelse eller en af de godkendelser og tilladelser, der er nævnt i samlebekendtgørelsens § 8, stk. 3. I forbindelse med VVM-tilladelsen vil der kunne stilles vilkår til det VVM-pligtige anlæg. Fastsættelsen af vilkår beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Herefter er det amterne, der fører tilsyn med overholdelse af VVM-tilladelsen. VVM-tilladelsen skal offentliggøres og kan inden for fire uger herefter påklages til Naturklagenævnet.

Det skal nævnes, at der ikke i de undersøgte cases er set eksempler på VVM-tilladelser. Udarbejdelse af VVM-tilladelser er relativt nyt, og det må formodes, at amterne nu er påbegyndt arbejdet hermed.

Med 1999-implementeringen af 97/11/EF kom VVM-tilladelsen ind som en helt ny tilladelse i planloven, hvilket afspejles i §8. At VVM-pligt udløser en VVM-tilladelse lå implicit i direktivet fra 1985, ved at man sagde, at man må ikke give en tilladelse før, der er lavet VVM. Med direktivændringen i 1997 blev koblingen eksplicit, hvilket betyder, at Bilag II nu er udvidet til at omfatte alle projekter. Jævnfør §8 i planloven skal alle VVM-pligtige anlæg have en tilladelse. Der er dog det særlige i den danske implementering af Direktiv 97/11/EF, at hvis et anlæg allerede er omfattet af andre godkendelser/tilladelser træder disse i stedet for en VVM-tilladelse (jf. §8, stk.3). Der er specifikt tale om tilladelser i henhold til Bekendtgørelse nr. 849 af 30. september 1994. Denne implementering kan dog forventes at besværliggøre behandling af alle miljøparametre i henhold til direktivets krav, da amterne er afskåret fra at regulere i forhold til det brede miljøbegreb på baggrund af sektorlovgivningen.

2.3 Hvad fortæller tidligere udførte evalueringer?

Generelt kan vi konstatere, at der foreligger begrænset evaluering af VVM nationalt. I det følgende vil der blive trukket konklusioner frem fra tre undersøgelser.

Med rapporten "*VVM i praksis*" blev de danske VVM-redegørelser fra de første fire år efter implementering af VVM-direktivet evalueret, dvs. redegørelser fra perioden 1990-1994. Særligt blev der i evalueringen fokuseret på redegørelsernes behandling af natur og landskab samt den arkitektoniske og kulturhistoriske arv som eksempel. Endvidere belyses tilrettelæggelse af og indhold i den offentlige høring. Nøglespørgsmålet for evalueringen var, om praksis opfylder formålet, m.a.o. om "...vi får noget for pengene, når vi sætter denne proces i gang. Får vi en bedre og tilstrækkelig omhyggelig vurdering af projekters virkninger på miljøet?" (Bramsnæs, 1997).

Evalueringen viser bl.a. om redegørelserne:

- at kun i meget få redegørelser findes beskrivelser af den eksisterende tilstand. Hvis de findes er de oftest fragmenterede og usystematisk spredt i redegørelserne.
- At i de fleste tilfælde er redegørelsen for den eksisterende planlægning for projektområdet utilstrækkelig.
- At dokumentation for anlæggets potentielle virkning på omgivelserne ofte er fraværende eller utilstrækkelige som vurderingsgrundlag.
- At primært anlæggets påvirkning men ikke den natur- og miljømæssige effekt heraf er beskrevet.
- At redegørelserne mangler helhedsorientering og kun få redegørelser forsøger at lave tværgående og sammenfattende vurderinger.

I forhold til den offentlige høring viser evalueringen, at myndighedernes indsats for at skabe kontakt til borgere har været holdt på et minimum; annoncering har været begrænset til få notitser i lokalblade, høringsperioden har i de fleste tilfælde været holdt på et minimum, og i færre end 50% af tilfældene har der været holdt offentligt møde. Endvidere vurderes, at VVM-redegørelserne er utilstrækkelige som høringsgrundlag, idet borgere selv må skaffe sig viden om eksempelvis natur- og miljøforhold i området, og at det er et problem, at påvirkningen og ikke effekter er beskrevet. Formidlingen ligger generelt på et lavt niveau. Redegørelserne er oftest rent fagteknisk bygget op samtidig med, at det ikke-tekniske resume kun sjældent udnyttes til at sammenfatte og problematisere redegørelsen for lægfolk. Endvidere anvendes illustrationer sjældent. I forhold til input fra offentligheden viser evalueringen, at hovedparten af indsigelserne drejer sig om at øge beskyttelse eller om konkrete forslag til ændringer og forbedringer af projekterne. Endvidere klager offentligheden over, at alternativer til projekterne ikke er belyst eller taget tilstrækkeligt alvorligt. Det viser sig, at hovedparten af indsigelserne afvises af myndighederne. En del indsigelser henvises endvidere til behandling senere i forløbet, hvilket betyder, at det trækkes ud af den offentlige debat. Den samlede konklusion på evalueringen er, at VVM fra 1990-1994 kun i begrænset omfang har ændret hidtidig praksis i plan- og miljøforvaltningen.

I 2001 afrapporterede Nordregio i *"EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries"* et nordisk studie af VVM for fem store udviklingsprojekter – herunder den danske case togstrækningen mellem Horsens og Skanderborg. Et vigtigt omdrejningspunkt for studiet er koblingen mellem VVM og beslutningsprocessen, og de undersøgte nordiske cases giver tilsammen et bud på, hvilke faktorer der påvirker denne kobling. Det drejer sig på den ene side om afhængighed af eksempelvis lovgivning, vurderingsmetoder og kvalitet af VVM-redegørelsen og på den anden side en forståelse for forskellige aktørers rolle og mål, magtfordeling såvel formelt som uformelt og om menneskelig adfærd generelt. Studiet peger endvidere på, at der er et behov for i Norden at evaluere VVM's betydning for projektudarbejdelsen og beslutningsprocessen – såvel teoretisk som empirisk. Med nærværende evaluerings fokus på såvel de indirekte som de direkte effekter af VVM-arbejdet bidrager denne med empiriske analyser, som kan øge vores viden om netop koblingen mellem VVM og beslutningsprocessen, dvs. hvad opnås med VVM-arbejdet?

I 2001 afrapporteredes endvidere *"VVM-reglerne – rapport fra VVM-arbejdsgruppen"* udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af Landsplanafdelingen i 1998. Arbejdsgruppens kommissorium var at vurdere de opnåede erfaringer med de gældende VVM-regler samt eventuelt "fremsætte forslag til forbedringer med henblik på at opnå den bedst mulige varetagelse af plan-, natur- og miljømæssige interesser under hensyn til offentlighedens deltagelse og en hensigtsmæssig administration" (Miljø- og Energiministeriet, 2001b). I undersøgelsen beskrives og vurderes fire forskellige implementeringsmodeller; regionplanmodellen, region- og kommuneplanmodellen, sektorlovsmodellen og VVM-lovsmodellen. Disse modeller er af gruppen diskuteret ud fra bl.a. en rejst kritik om, at VVM medfører unødigt bureaukrati og er i dårligt samspil med den øvrige miljølovgivning. Det konkluderes, at den danske implementering af VVM-direktivet ikke afviger væsentligt fra Direktivet eller indeholder mere omfattende procedurekrav, hvorfor kritikken om et bureaukratisk VVM-system i Danmark skal ses i forhold til selve direktivet og ikke den danske implementering af dette. Endvidere konkluderer arbejdsgruppen, at der ikke umiddelbart er muligheder for afbureaukratisering. I forhold til de forskellige modeller vurderer arbejdsgruppen, at forskellene drejer sig om kompetencefordeling mellem de kommunale niveauer, og der peges på, at det er mest fordelagtigt at samle kompetencen hos én myndighed fremfor hos flere. I forhold til spørgsmålet om en selvstændig VVM-lov konkluderer arbejdsgruppen, at der her foreligger en interessant mulighed, idet dette ek

sempelvis vil give større fleksibilitet i forhold til kompetencespørgsmålet og i forhold til at fjerne enkeltsagsbehandlingen fra regionplanlægningen.

Diskussionen om afbureaukratisering er stadig aktuel og blev senest taget op i juli 2002, hvor miljøministeren foreslog en anmeldeordning til brug for at forenkle proceduren omkring VVM-screening i forhold til udvidelse og ændring af husdyrbrug. Beslutningen omkring anmeldeordningen var ikke truffet, da redaktionen på nærværende evaluering blev afsluttet.

2.4 Realistiske forventninger til VVM

VVM som redskab indeholder, hvad der kan benævnes en objektiv side, som består i at indsamle, analysere og præsentere oplysninger om et projekts sandsynlige miljøpåvirkning. Tilsvarende er der en subjektiv side til VVM, idet konsekvenser altid vil have forskellig betydning for forskellige interesser. Derfor handler VVM også om at gøre beslutningsgrundlaget og de politiske beslutninger eksplicitte. Endelig handler en tredje del af VVM om selve kommunikationen. Grundlæggende laves VVM for at give informationer til brug for beslutning og handling. Hvis ikke VVM tilfredsstillende, bliver VVM blot en akademisk øvelse.

Dybest set er VVM et redskab med målet at bidrage til en mere rational beslutningsproces, når der træffes beslutning om tilladelse til gennemførelse af et ansøgt projekt. Med rationel skal her forstås, at der gennem indsamling, vurdering og oplysning af informationer om et projekts sandsynlige miljøpåvirkning kan opnås beslutninger, som bedre balancerer miljøhensyn i forhold til andre hensyn. Dette kan dog ikke til fulde forventes af VVM-redskabet, og nærværende evalueringens resultater skal ses i denne sammenhæng.

For det første er VVM baseret på en ufuldstændig viden om miljøkonsekvenser. Det er ikke muligt for sagsbehandlere at have den fulde viden om og forståelse for alle muligheder og deres konsekvenser. Bare det at VVM er koncentreret om de væsentligste konsekvenser gør, at der afgrænses fra starten af. Blandt andet på grund af tid og ressourcer udføres VVM ved, at der laves antagelser, og ved at vurderingerne afgrænses.

Den viden, som frembringes som led i en VVM, er for det andet ikke altid tilfredsstillende. Der vil ofte forekomme vidensmangler og usikkerhed. Vi ved ikke eksakt, om gennemførelse af et projekt vil undgå de uønskede effekter, eller om der vil forekomme sideeffekter. Der er ligeledes utilfredsstillende grunddata, oversimplificerede modeller m.v. De professionelle skøn er derfor en naturlig og uundgåelig del af det at forudsige og vurdere de sandsynlige konsekvenser.

For det tredje er planlægning politisk og involverer mange interesser. VVM er en del af en bredere beslutningsproces, hvori der indgår andre hensyn end blot de miljømæssige. Idet alle projekter vil have såvel positive som negative konsekvenser på flere områder, er det helt legitimt, at VVM redegørelsen indgår i en offentlig politisk debat. Det er vigtigt at holde fast i, at VVM ikke er synonym med beslutning – VVM skal assistere ved at give et velkvalificeret grundlag til brug for de forskellige deltagere i beslutningsprocessen. Men det står stadig politikerne frit for at træffe en beslutning, der går imod hele eller dele af en VVM's undersøgelser omkring varetagelse af miljøhensyn.

Det er ikke forventeligt eller muligt, at VVM udføres på fuld rationel vis - men det kan være et metodisk mål for VVM og planlægningen for derved at forebygge, at beslutninger træffes primært udfra vaner, intuition m.v. og for at stimulere en mere eksplicit og åben planproces.

VVM-screeninger

Formålet med undersøgelsen af screeninger er dels at analysere og vurdere indholdet og kvaliteten af 101 screeninger, dels at se på hvilke ændringer screeningsprocessen afstedkommer for de anlæg, som er omfattet af bilag 2 i samlebekendtgørelsen. Undersøgelsen afdækker såvel de formelle som de materielle aspekter. De formelle aspekter relaterer sig til, om afgørelserne opfylder de formelle krav, der kan udledes af VVM-reguleringen. Hvordan analysen gennemføres redegøres nærmere for i kapitel 8. De materielle aspekter analyseres gennem de ændringer og tilpasninger, som er foretaget i projektet forud for indsendelse af ansøgning og i forbindelse med screeningsprocessen og -afgørelsen. I nærværende undersøgelse svarer de indirekte miljøforbedringer til de ændringer, som foretages, inden projektet fremsendes til amtet, og direkte miljøforbedringer er de ændringer, som sikres i screeningsprocessen.

Introducerende beskrives formålet med screeninger, både det formelle formål, som kan udledes af direktivet, Samlebekendtgørelsen og VVM-vejledningen, og formålet som det opfattes af de sagsbehandlere, der arbejder med screeninger. Dernæst beskrives den administrative praksis for screeninger. Dette indledes med en beskrivelse af antallet af screeninger i Danmark og i hvilken grad ansøgere og konsulenter kender til VVM-reglerne. Herefter gennemgås amternes organisering af arbejdet med screeninger, brug af systematik og kriterier, dialog i screeningsprocessen og sagsbehandlingstiden. I de efterfølgende to kapitler analyseres de ændringer, der sker i projekterne. Dette er delt op på en analyse af de ændringer, der sker før indsendelse af ansøgningen, og de ændringer der sker efterfølgende i den formelle screeningsproces. I forbindelse med ændringer ses både på det kvantitative med antallet af ændringer og karakteren af dem, og de mere kvalitative aspekter som hvem der foreslår ændringerne, og hvad bygherre og miljøet får ud af dem. Efter analysen af ændringer, analyseres kvaliteten og indholdet af screeninger samt screeningernes miljøbegreb og vurderingsgrundlag. Screeningsdelen afsluttes med en delkonklusion.

Undersøgelsen af screeninger er både baseret på udtalelser og udleveret materiale fra landets tolv regionplanmyndigheder. Det er valgt at anonymisere amterne i forbindelse med fagpersoners udtalelser. Dette begrundes med, at nærværende evaluering har ønsket at få den enkelte fagpersons udsagn og ikke amtets principielle holdning eller stillingtagen til et givent spørgsmål. Fagpersonernes udsagn repræsenterer derfor ikke nødvendigvis det pågældende amts holdning, hvorfor det er valgt at anonymisere de enkelte amter. I de tilfælde, hvor analysen af det udleverede materiale viser mangler i et amts arbejde, er det desuden valgt at anonymisere det pågældende amt. Dette begrundes med, at påviste mangler måske ikke længere er gældende, fordi amtet siden har udviklet sine arbejdsmetoder, og derfor er det ikke nødvendigt at "hænge amtet ud" for tidligere tiders mangelfulde arbejde.

Kapitel 3. Analyse af VVM-screeninger

Undersøgelsen af screeninger er empirisk baseret på 4 delundersøgelser, og alle undersøgelser er udført af Miljøvurderingsgruppen på Aalborg Universitet.

1. Interviews af sagsbehandlere om screeninger generelt.
2. Dokumentgennemgang af 101 screeninger.
3. Telefoninterviews af ansøger og konsulent i 98 af de 101 screeningssager.
4. Spørgeskemaundersøgelse om erfaringer med VVM.

I det følgende beskrives de enkelte delundersøgelser.

3.1 Interviews af sagsbehandlere

Interviews af sagsbehandlere i landets 12 regionplanmyndigheder er gennemført i foråret 2002. Interviewene er gennemført i forbindelse med et besøg på amterne, hvor der desuden blev gennemført et lignende interview om VVM-redegørelser samt en sagsgennemgang af de VVM-redegørelser, der indgår i rapportens del om VVM-redegørelser. I alt har 27 sagsbehandlere deltaget, og alle interviews havde en varighed på ½-1 time. I bilag 10 findes en liste over de sagsbehandlere, der har deltaget i interviewundersøgelsen, og i bilag 6 findes den anvendte interviewguide.

De 12 interviews af sagsbehandlere udgør en del af den centrale empiri i nærværende delrapport om screeninger. Således indgår interviewene i stort set alle behandlede emner. Dog er det ofte underbygget eller suppleret med empiri fra de øvrige undersøgelser.

3.2 Dokumentanalyse af 101 screeninger

Der er foretaget en gennemlæsning af 101 screeninger. Screeningerne er udvalgt af regionplanmyndighederne, der hver er blevet bedt om at tilsende ca. 10 screeninger, som er nogenlunde repræsentative med hensyn til fordeling på husdyrsager og andre sager. Amterne har tilsendt afgørelsen og det eventuelt tilhørende screeningsnotat. Sagerne fordeler sig på 58 husdyrsager og 43 andre sager, og deres omfang varierer fra 1½ side til 12 sider. Ved dokumentgennemgangen er det forudsat, at de forhold, der er vurderet i screeningsprocessen, fremgår af dokumentet.

Dokumentanalysen af 101 screeninger anvendes primært til beskrivelse af screeningernes indhold, kvalitet og miljøbegreb. I disse beskrivelser udgør dokumentanalysen den centrale og i visse tilfælde den eneste empiri.

3.3 Telefoninterviews af ansøger og konsulent

I 98 af de 101 screeninger har det været muligt at foretage et telefoninterview af ansøgeren. Under interviewet er ansøger spurgt til vedkommendes konsulent, og disse er efterfølgende kontaktet med henblik på et telefoninterview. Der blev identificeret i alt 47 konsulenter, hvoraf det har været muligt at interviewe 41. Respondenterne fordeler sig som vist nedenfor i tabel 3.1.

	<i>Interviewede ansøgere</i>	<i>Interviewede konsulenter</i>
Husdyrsager	55	29
Andre sager	43	12
I alt	98	41

Tabel 3.1 Oversigt over respondenter i telefoninterviewundersøgelse af ansøger og konsulent i 98 screeninger.

Interviewene er alle foretaget i foråret 2002. Interviewene omhandler hovedsageligt ansøgers og konsulents kendskab til VVM-reglerne, deres dialog med amtet, og hvilke ændringer der er foretaget i og før screeningsprocessen. Interviewguiderne til henholdsvis ansøgere og konsulenter findes i bilag 1 og 2.

Telefoninterviews af ansøgere og konsulenter udgør ligesom interviews af sagsbehandlere en del af den centrale empiri og indgår således i behandlingen af de fleste emner. Dette er oftest suppleret eller underbygget af nogle af de andre delundersøgelser.

3.4 Opsamling på ERFA-møde om husdyrsager og VVM

1. oktober 2002 er der i Ribe Amt holdt et ALMA/DAVID ERFA-møde om VVM og husdyrbrug, hvor alle amter på nær Bornholms Amt har deltaget. Birgit Krongaard fra Ribe Amt har udarbejdet en opsamling på mødet, som omfatter en statistik på samtlige amters husdyrscreeninger og VVM, samt en detaljeret liste over amternes anvendelse af modeller/værktøjer og kriterier i screeninger og VVM. I bilag 11 findes dagsorden for mødet.

Opsamlingen på ERFA-mødet anvendes i nærværende delrapport om screeninger til opgørelse af antal screeninger i de forskellige amter. Desuden anvendes opsamlingen i forbindelse med en beskrivelse af amternes procedurer til screeninger, herunder anvendelse af modeller/værktøjer og kriterier. Denne information supplerer den empiri, der i nærværende undersøgelse er indsamlet gennem interviews af sagsbehandlere.

Kapitel 4. VVM-screeningen og dens formål

I dette kapitel beskrives det officielle formål med screeninger, som fremgår af VVM-reglerne, og sagsbehandlingens opfattelse af formålet, og disse sammenlignes.

4.1 Det officielle formål med screeninger

I Rådets direktiv 85/337/EØF henvises til, at det overordnede formål med VVM er, at den bedste miljøpolitik opnås ved at forebygge forurening og gener fra starten fremfor at forsøge at modvirke virkningerne. Virkningerne på miljøet skal tages i betragtning på et så tidligt stadium som muligt i planlægnings- og beslutningsprocesser. Dette skal ske ved, at de kompetente myndigheder gives de oplysninger, der er nødvendige for, at de kan træffe afgørelser om projekter på grundlag af tilstrækkelig information om et givet projekts sandsynlige væsentlige virkninger på miljøet. Vurderingen bør foretages på grundlag af oplysninger fra bygherren og eventuelt fra myndigheder og offentligheden. Et projekts indvirkning på miljøet bør vurderes under hensyn til et ønske om at beskytte menneskers sundhed, bidrage til højere livskvalitet ved forbedring af miljøet og bevare biodiversiteten og økosystemernes reproduktionsevne. Der findes i direktivet en liste over anlæg, som er VVM-pligtige samt en liste over anlæg, hvor VVM-pligt skal vurderes i det enkelte tilfælde, dvs. anlæg der skal screenes for VVM-pligt. I det nye direktiv 97/11/EF henvises til det samme overordnede formål. Dette direktiv er i Danmark, som beskrevet i forrige kapitel, implementeret med *Bekendtgørelse om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (Samlebekendtgørelsen)* i juni 1999. De væsentlige ændringer i forhold til screeninger i det nye direktiv er, at listen over projekter, der skal screenes, er udvidet, samt at det er præciseret, at der for de projekter, der skal screenes, bør inddrages en lang række miljøparametre, som er beskrevet i direktivets bilag 3. Desuden fremgår det af det nye direktiv, at screeningsafgørelserne skal stilles til rådighed for offentligheden. Det vil sige, der er et implicit formål med screeningerne omkring formidling til offentligheden.

I Danmark er de gældende VVM-regler som nævnt udmøntet i *Samlebekendtgørelsen*. Screeningsreglerne er endvidere beskrevet i Miljøministeriets VVM-vejledning, hvor det fremgår, at formålet med screeninger er at afgøre, om et projekt er VVM-pligtigt. Alle de projekter, som er opført på bilag 2 i *Samlebekendtgørelsen*, skal screenes for VVM-pligt. I det følgende uddybes væsentlige forhold omkring screeninger.

Når amterne skal afgøre, om der er væsentlige miljøpåvirkninger, skal det ske i forhold til kriterierne for samlebekendtgørelsens bilag 3. For det **første** skal projektets karakteristika vurderes i forhold til projektets dimensioner og kumulation med andre projekter. De mere traditionelle miljøparametre som ressourcer, affald, forurening og gener samt risici skal også indgå i screeningen. For det **andet** skal projektets placering vurderes i forhold til den miljømæssige sårbarhed for det geografiske område, der berøres af projektet. Sårbarhed vurderes i forhold til den nuværende arealanvendelse, naturressourcernes relative rigdom, kvalitet og regenereringskapacitet i området og det naturlige miljøes bæreevne. I bilaget lægges der vægt på en række beskyttelsesværdige natur-, kultur- og landskabstyper, herunder også vandmiljøet samt tætbefolkede områder. For det **tredje** skal amterne vurdere projekternes potentielle miljøpåvirkning med hensyn til, om påvirkningen er grænseoverskridende, påvirkningsgraden og kompleksitet, og sandsynligheden af påvirkningen, dens varighed, hyppighed og reversibilitet.

Summeres kravene op til amternes vurdering af projekterne, kan det beskrives som følger:

- Vurdere om projekter skal screenes
- Afgøre om der er VVM-pligt
- Afgørelsen er en vurdering af projektets virkning på miljøet ud fra følgende kriterier:
 - Projektets karakteristika
 - Projektets placering
 - Den potentielle miljøpåvirkning
- Offentliggøre afgørelsen

I screeningerne skal såvel de kumulative og potentielle som de kulturelle, æstetiske og landskabelige forhold indgå i vurderingerne i det omfang, det er relevant for det enkelte projekts virkning på miljøet. Det vil sige, at VVM-screeninger opererer med et bredere miljøbegreb, end man finder i eksempelvis Miljøbeskyttelsesloven.

Et andet formål med screeningerne er ifølge VVM-vejledningen, at projekter, der skønnes at være VVM-pligtige, om muligt bør ændres i screeningsprocessen, så man fjerner de væsentlige miljøpåvirkninger, der udløser pligten. I vejledningen er det formuleret, som følger:

"Hvis et anlæg skønnes at være VVM-pligtigt, men at de væsentlige miljøpåvirkninger, der udløser VVM-pligten, samtidig vurderes at kunne fjernes ved at ændre projektet, bør der tages kontakt til bygherren med henblik på at opnå sådanne ændringer." (Miljø- og Energiministeriet, 2001a)

En effektiv måde at vurdere om et projekt har væsentlig indvirkning på miljøet er, at se om projektet lever op til lovgivningen. Dette kan eksempelvis være bestemmelser i Miljøbeskyttelsesloven, regler om internationale beskyttelsesområder og andre sårbare naturområder, og afstandskrav og harmoniregler i forbindelse med husdyrhold. I et notat fra Miljø- og Energiministeriet af 22. januar 2001a findes et skema, som amterne kan anvende i forbindelse med screening af anlæg til intensiv husdyravl (gengivet i Miljø- og Energiministeriet, 2001a, bilag 1). Dette skema er et afkrydsnings-skema, hvor man bl.a. kan checke, om projektet lever op til harmonireglerne, og om afstandskrav til følsomme naturtyper overholdes. Således kan det udledes, at der findes et implicit formål med screeningerne om, at lovgivningen skal overholdes, og at projekterne skal leve op til gældende planlægning.

Det fremgår, at det overordnede formål med screeninger er at få vurderet projekter, som kan have væsentlige påvirkninger på miljøet, og dermed kunne forebygge eller undgå disse påvirkninger. Det skal her gøres opmærksom på, at der findes forskellige grader af radikaliteten af forebyggelse eller ændringer i projekter. Den mest radikale ændring må være, at projektet ikke gennemføres, dvs. 0-alternativet. Dernæst er der tale om, at miljøhensyn integreres i udarbejdelsen af projektet eller at dele af projektet opgives. Udover sådanne justeringer eller mindre ændringer vælger ansøger normalt også at medtage en række afbødende foranstaltninger.

Alle disse forebyggende elementer er i mere eller mindre grad indbygget i VVM-reglerne. Således er det et krav, at 0-alternativet skal beskrives, dog ikke i screeninger. *Integrering af miljøhensyn* i udarbejdelse af projektet er indirekte medtaget i reglerne, idet projektet med screeningen på et tidligt tidspunkt i forløbet skal underkastes en miljømæssig vurdering. Dette medfører dog ikke i sig selv, at miljøhensyn bliver integreret. Det fremgår således af VVM-vejledningen, at hvis der i

screeningen skønnes at være VVM-pligt, men at de væsentligste miljøpåvirkninger, der udløser VVM-pligten, kan fjernes, så bør der tages kontakt til bygherre med henblik på at opnå disse ændringer. Bygherren kan så trække sin ansøgning tilbage og få den ændrede udgave vurderet ved en ny screening (Miljø- og Energiministeriet, 2001a). Disse ændringer af projektet kan dog være af forskellig radikalitet, og det gøres opmærksom på, at der ikke kan stilles deciderede vilkår, der kontrolleres, som i en miljøgodkendelse.

4.2 Sagsbehandlerne opfattelse af formålet med screeninger

Det er i forbindelse med interviewene af sagsbehandlere i amterne og HUR undersøgt, hvad deres opfattelse af formålet med screeninger er. Det fremgår af interviewene, at der primært peges på tre formål med screeninger. Det drejer sig om at:

1. Få ændret projektet
2. Vurdere om der er væsentlige miljøpåvirkninger
3. Overholde formelle aspekter

Næsten alle sagsbehandlere peger på, at *få ændret projektet* er et vigtigt formål med screeningerne i forbindelse med husdyrsager, enkelte peger dog også på, at der kan være andre sager, eksempelvis vejprojekter. Årsagen til denne forskel på husdyrsager og andre sager kommenteres ikke direkte af sagsbehandlerne, men enkelte peger på, at der ikke er nået resultater inden for andre sager end husdyrbrug. Formålet med ændringerne er ifølge sagsbehandlerne både at få reduceret eller elimineret de væsentlige miljøpåvirkninger og undgå, at sagerne bliver kendt VVM-pligtige. Det er bemærkelsesværdigt, at sagsbehandlerne i deres fremlægning af ændringerne udelukkende henviser til tiltag, der har karakter af at være *tilpasninger af projektet i processen* eller *afbødende foranstaltninger*. Der er dog set enkelte eksempler på, at projekter helt er opgivet. Årsagen hertil er oftest, at en husdyrsag er VVM-pligtig, og landmanden opgiver projektet, fordi det vil være for omkostningsfuldt og tage lang tid. En sagsbehandler i amt nr. 9 kommenterer dette på følgende måde:

"Hvis du ud af din sagsbehandling kan se, der er et særligt forhold, der kan være problematisk, og du kan se, at der kan være løsninger på det; tage arealer ud, nedbringe lugtemission og ændre produktionsmetoderne, så synes jeg, at det skal være formålet med sagsbehandlingen."

Der er altså ikke tale om deciderede alternativer, hvor det er en helt anden placering af projektet eller en helt anden produktionsmåde. En sagsbehandler fra et andet amt (amt nr. 8) udtaler, at selv om der flere gange har været drøftet deciderede alternativer, så er det aldrig lykkedes, at få dem gennemført. Dette forklares ved, at det går for dybt ind i produktionen, og sagsbehandlerne, der foreslår ændringerne, dermed får en for dominerende rolle i forhold til ansøger.

Godt halvdelen af sagsbehandlerne peger på, at formålet med screeninger er at *vurdere, om der er væsentlige miljøforhold*, så de miljøtunge projekter bliver opfanget og kan underkastes en grundig vurdering af virkninger på miljøet i VVM-processen.

I modsætning hertil mener knap halvdelen af sagsbehandlerne, at *formelle aspekter* er formålet med screeninger. *De formelle aspekter* opfattes grundlæggende på to måder. For det første opfattes formålet som, at lovgivningen skal overholdes. Dette er blandt andet vigtigt for, at ansøger ved, hvad man kan rette sig efter, og at man kan få afklaret, om der er VVM-pligt, så ansøger ved, om projektet hurtigt kan igangsættes, eller om det først skal igennem en VVM-proces. For det andet op

fatter nogle de formelle aspekter som noget negativt, idet det anses for indlysende for mange små sager, at de ikke er VVM-pligtige, og at screeningen derfor kun udføres på grund af formelle regler. Således udtaler en sagsbehandler fra amt nr. 5, at:

"... i og med at vi på bilag 2 ikke har en nedre grænse, så er der mange sager, hvor vi må sige, at det reelt er formelle aspekter, der gør, at vi skal screene."

Sammenlignes sagsbehandlingernes opfattelse af formålet med det officielle formål ses det, at der er god overensstemmelse. Der er overensstemmelse både med hensyn til de formelle aspekter, at få vurderet om der er væsentlige miljøforhold, og at foretage ændringer. Dog er det i relation til ændringer af projekterne væsentligt at bemærke, at sagsbehandlerne næsten udelukkende fokuserer på ændringer, der er begrænset til tilpasning i processen og afbødende foranstaltninger. Det vil sige, der er tale om de mindst radikale former for ændringer. Der peges dog også af enkelte sagsbehandlere på, at der søges, at opnå forbedringer allerede inden amtet modtager ansøgningen. Disse forbedringer søges opnået ved oplysning til ansøger og konsulent. Således udtaler en sagsbehandler fra amt nr. 5 omkring formålet med screeninger:

"Jeg ser et oplysningsformål i forhold til ansøger. Sådan at han bliver klar over, hvad der findes af sårbare områder ude på hans ejendom."

Tilsvarende forklarer en sagsbehandler fra amt nr. 11:

"Jeg synes, der er en sideeffekt, det er jo en synliggørelse af tingene eller problemerne over for landbruget..."

Et amt har således planer om at indføre en GIS-baseret elektronisk ansøgning til husdyrsager via internettet, hvor det med det samme skal være muligt at få et mekanisk genereret bud på, om der er væsentlige miljøpåvirkninger eller beskyttelsesinteresser i det pågældende område. Formålet er således at opnå forebyggelse gennem øget miljøbevidsthed hos ansøger.

Sagsbehandlingernes opfattelse af hensigten med screeninger er også undersøgt i spørgeskemaundersøgelsen. Her tilslutter omkring 70% sig, at formålet er; *at synliggøre et projekts miljøkonsekvenser og at opdage uforudsete miljøkonsekvenser*. Omkring halvdelen mener, at det er hensigten at ændre projektet, så VVM overflødiggøres, uden det sker på bekostning af miljøhensyn.

Kapitel 5. Screeningsprocessen

I dette kapitel behandles den administrative praksis for screeninger, herunder ser vi på antallet af screeninger i Danmark, kendskab til VVM-reglerne, amternes organisering af arbejdet, anvendelse af fastlagte beslutningsgrundlag, værktøjer og andre hjælpemidler i arbejdet samt politisk inddragelse. Dette sammenlignes med de retningslinier, der fremgår af VVM-vejledningen og Naturklagenævnets centrale afgørelser.

5.1 Antal screeninger

Der findes ingen samlede opgørelser af antal screeninger i Danmark. Derfor er tallene i dette afsnit dels baseret på udtalelser i forbindelse med interviews af sagsbehandlere i amterne, dels en opsamling fra et ERFA-møde om husdyrsager og VVM for landets amter holdt i Ribe Amt d. 1. oktober 2002 (Krongaard, 2002). Opgørelsen omfatter både de påbegyndte screeningssager, der er endt med en afgørelse om, at der *ikke er* VVM-pligt, der *er* VVM-pligt, og at sagen ikke skal screenes. Det har ud fra det tilgængelige materiale ikke været muligt at sondre mellem de deciderede screeninger, og de screeninger, hvor man afgør, at sagen ikke skal screenes.

Det fremgår af Krongaards opsamling, at antallet af husdyrscreeninger på landsplan har udviklet sig som vist i tabel 5.1.

	1999	2000	2001	2002
Antal husdyrscreeninger	72	277	2.049	1.898*
Antal der bliver erklæret VVM-pligtig efter bilag 2	4	3	101	56
Andel der bliver erklæret VVM-pligtig efter bilag 2	5,6%	1,1%	4,9%	3,0%

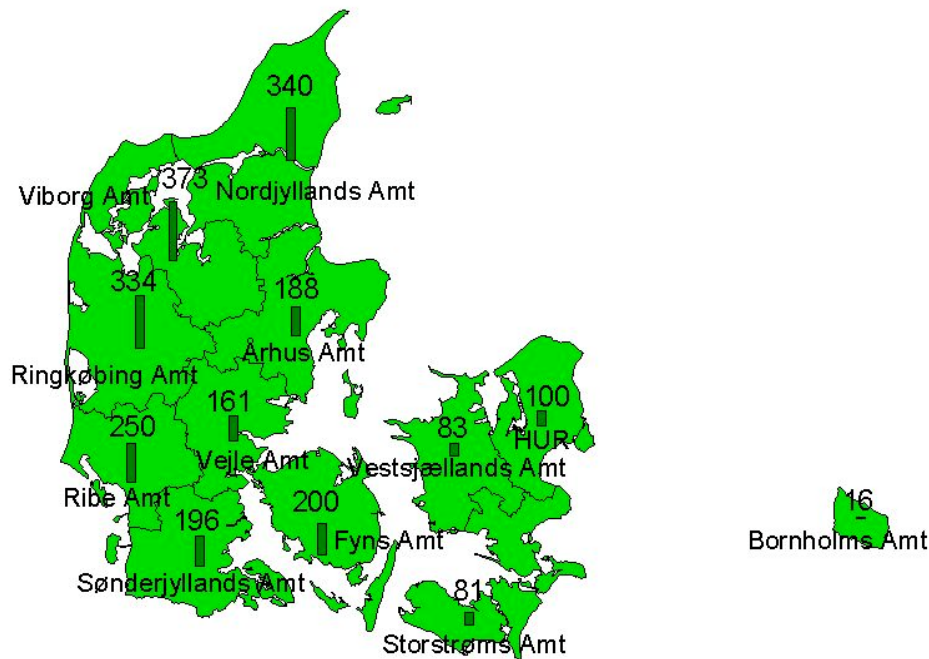
Tabel 5.1 Antal husdyrscreeninger og andel heraf der bliver VVM-pligtige.

*For 2002 er der kun data til medio september 2002. Derfor er tallet ikke så stort som 2001. Hvis der opskales under forudsætning af, at mængden af screeninger i 2002 fortsætter med samme hyppighed som de første 8½ måned, så bliver tallet 2.680.

Amterne og HUR behandlede ifølge Krongaard i 2001 i gennemsnit 171 husdyrsager, men der er store variationer fra amt til amt, og de svingede fra 13 til 351. Andelen af screeningssager, der erklæres VVM-pligtige, lå i 2001 i størrelsesorden 5%. Det er imidlertid ikke alle sager, som vurderes VVM-pligtige, der bliver til egentlige VVM-redegørelser. Dette skyldes dels, at nogle projekter opgives, når VVM-pligt vurderes nødvendig, dels at projekter i nogle tilfælde ændres, så de falder uden for VVM-pligt.

Antallet af screeninger, som ikke er husdyrscreeninger, er ifølge sagsbehandlernes udtalelser omkring 270. Dette svarer til, at landets 12 regionplanmyndigheder hver i gennemsnit har omkring 23 andre screeninger om året. Igen er der store variationer fra amt til amt og antallet svinger fra nul til omkring 80-90.

Det samlede antal af screeninger i de forskellige amter fremgår af figur 5.1 nedenfor.



Figur 5.1 Antallet af påbegyndte screeningssager i amterne, 2001.

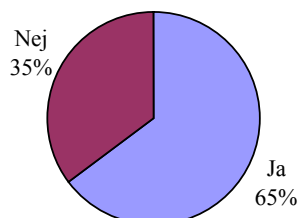
Figur 5.1 er baseret på oplysninger om husdyrsager fra (Krongaard, 2002) og sagsbehandlernes ud-sagn om andre sager. Oplysningerne er bekræftet af amterne.

Ifølge interviewene med sagsbehandlernes i amterne og HUR fordeler screeningerne sig på henholdsvis husdyrsager og andre sager med omkring 90% og 10%. Her er variationen mellem amterne igen stor, fra HUR, hvor 10-20% af sagerne er husdyrsager til Sønderjyllands Amt, hvor det er 100%.

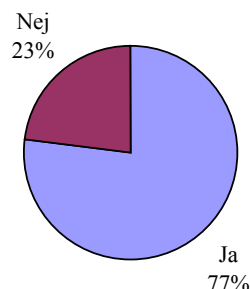
5.2 Kendskab til VVM-reglerne

I forbindelse med telefoninterviews af ansøger og konsulenter i 98 af de 101 screeningssager er der spurgt til deres kendskab til VVM-reglerne, da projektet blev overvejet første gang.

Ansøgere - Kendte du til reglerne om VVM, da du overvejede dit projekt første gang?



Konsulenter - Kendte du til reglerne om VVM, da du overvejede dit projekt første gang?



Figur 5.2 Andel af ansøgere og konsulenter, der kendte til VVM-reglerne, da projektet blev overvejet første gang.

Det fremgår af figur 5.2 ovenfor, at omkring 2/3 af ansøgerne kendte til VVM-reglerne, da de overvejede projektet første gang. For konsulenter er dette omkring 3/4. Det er tankevækkende, at en del konsulenter ikke kendte til VVM-reglerne. En forklaring herpå er, at mange af de screeninger, der indgår i undersøgelsen, er fra 2000 og 2001, relativt kort tid efter de nye regler om screeninger trådte i kraft i 1999. Siden er kendskabet til VVM-reglerne sandsynligvis blevet mere udbredt.

5.3 Retningslinier for procedurer i forbindelse med screeninger

De officielle retningslinier, for hvordan amterne bør håndtere screeningssager, fremgår af Samlebekendtgørelsen, Miljøministeriets VVM-vejledning samt af Naturklagenævnets afgørelser af nogle principielle sager. Som beskrevet skal det, når en projektansøgning modtages, vurderes, om projektet er omfattet af listen i bilag 1 i Samlebekendtgørelsen over VVM-pligtige anlæg. Hvis projektet ikke er omfattet af bilag 1, skal det afgøres, om det er omfattet af listen i bilag 2 over projekter, hvor VVM-pligt skal vurderes i det enkelte tilfælde - screening. Screeningen skal foretages ud fra de kriterier, der findes i Samlebekendtgørelsens bilag 3. Resultatet af screeningen med klagevejledning skal meddeles bygherre og samtidig offentliggøres. Hvis der er VVM-pligt bliver offentligheden underrettet ved indkaldelser af ideer og forslag i forbindelse med første offentlighedsfase i VVM-processen.

Ifølge VVM-vejledningen er det vigtigt, at sagsbehandlingen for screeninger er simpel og hurtig. En sagsbehandlingstid på 14 dage, efter at sagen er fuldt oplyst, anføres som naturlig og mulig. Med hensyn til organisering af arbejdet anføres det i vejledningen, at screeningsproceduren er en administrativ proces, hvilket indebærer, at der ikke skal ske nogen politisk behandling forud for afgørelsen om VVM-pligt. Desuden peger Miljø- og Energiministeriet i et notat af 22. januar 2001a på, at det kan være fordelagtigt at arbejde i en projektorganisation (gengivet i Miljø- og Energiministeriet, 2001a, bilag 1). Der beskrives i notatet, at erfaringer viser, at den administrative sagsbehandling i amterne kan optimeres ved, at der tages stilling til sagerne i en projektorganisation på tværs af de involverede afdelinger fremfor ved stjernehøring i den traditionelle afdelingsstruktur.

Efter de nye regler om screeninger i år 1999 er indført, har Naturklagenævnet modtaget et stort antal klager over amternes VVM-screeninger af anlæg til husdyrproduktion under 250 dyreenheder.

På baggrund af afgørelser af en række principielle sager har Naturklagenævnet kommenteret afgørelser på screeningsproceduren:

”Det er afgørelser, som bør træffes relativt hurtigt og således i det væsentligste på grundlag af de foreliggende oplysninger om projektet og eksisterende viden om miljøpåvirkninger i det berørte område – også selvom denne viden er ufuldstændig. Det er ikke meningen, at VVM-screeningen i sig selv skal tage form af en (miniature) VVM-undersøgelse.” (Naturklagenævnet, 2001b).

Gennem Naturklagenavnets afgørelser er der således i perioden fra Samlebekendtgørelsen i 1999 frem til i dag sket en præcisering af reglerne.

5.4 Amternes organisering

Det fremgår af interviewene med sagsbehandlere, at der anvendes forskellige organisationsmodeller i forbindelse med screeninger i de 12 regionplanmyndigheder. Nogle anvender en decideret projektstruktur, hvor tværfaglige projektgrupper arbejder med screeninger, mens andre anvender stjernehøringer, hvor de enkelte fagkontorer, som står for screeningerne, sender sagerne i høring hos andre afdelinger. Dog er HUR lidt speciel i forhold til de andre regionplanmyndigheder, idet det er amterne i HUR, der er miljømyndighed, mens HUR er regionplanmyndighed. Det vil sige, at de miljøfaglige vurderinger foretages i amternes faglige enheder.

Ud over de to organisationsmodeller, så arbejder nogle med en kombination af de to modeller. Det kan være en screeningsgruppe, der tager sig af alle screeninger, og som sender sagen til høring i de relevante afdelinger. Andre arbejder som udgangspunkt med stjernehøringer, men har kriterier for hvilke sager, der skal sendes til høring. Således kan det afhænge af antal dyreenheder en svinefarm udvides med, eller hvilke problemområder, der berøres af projektet. I tabel 5.2 er der vist en oversigt over amternes organisering i forbindelse med screeninger.

Organisering	Husdyrsager	Andre sager
Projektorganisering	3	2
Stjernehøring	3	5
Andet/kombination	6	5

Tabel 5.2 Amternes organisering af screeningsarbejdet.

5.5 Beslutningsprocedure

Ifølge VVM-vejledningen er screeningsproceduren en administrativ proces, hvilket indebærer, at der ikke nødvendigvis skal ske en politisk behandling forud for afgørelsen om VVM-pligt. Stort set alle amter arbejder efter en praksis, der indebærer, at administrationen har kompetence til at vurdere, at der *ikke* er VVM-pligt. Andre sager skal fremlægges for politisk afgørelse. Dog inddrages politikerne oftest i tilfælde af tvivl, principalsager og sager, der har politisk interesse. Der er dog enkelte amter, hvor sagsbehandlere har delegation til at afgøre VVM-pligt.

I spørgeskemaundersøgelsen, hvor 89 sagsbehandlere og 44 politikere har deltaget, er der spurgt til den politiske deltagelse. Ifølge 70% af sagsbehandlere deltager politikerne ”I ingen tilfælde” eller ”I få tilfælde”, mens 50% af politikerne har denne opfattelse. Det skal bemærkes, at andelen af sager, hvor politikerne involveres, kan være reduceret siden spørgeskemaundersøgelsen blev foretaget i oktober 2001, idet vejledningen på dette tidspunkt var relativt ny. I vejledningen findes en præcisering af arbejdsdelingen i screeningssager, hvor det fremgår, at screeninger er en administrativ

afgørelse. I interviewene af sagsbehandlerne svarer flertallet da også, at det er sjældent, at screeningssager forelægges politikkerne.

Som det fremgår af VVM-vejledningen og Naturklagenævnets kommentar, så bør screeningsafgørelser bero på skøn på baggrund af informationer om projektet og ud fra eksisterende viden. Derfor har sagsbehandlerne i amterne spurgt til, om det overvejende er skøn, modeller, værktøjer, beregninger mv. screeningerne baseres på. Sagsbehandlerne i syv til otte af de 12 regionplanmyndigheder anfører, at de i overvejende grad baserer screeningerne på skøn. Dog benytter alle amter sig i en vis udstrækning af værktøjer og modeller til beslutningsstøtte, hvilket fremgår af nedenstående.

I tabel 5.3 ses, hvilke modelværktøjer amterne benytter sig af i forbindelse med husdyrsager, når de vurderer det relevant.

<i>Modelværktøj</i>	<i>Bruger det</i>	<i>Bruger det ikke</i>
Simmelsgaard IIIb	9	2
NDEP	11	0
Fosforberegninger	9	2
Lugtberegninger	5	6
Partshøring – ansøger	11	0
Partshøring – naboer og vandværker	1	10

Tabel 5.3 Omfang amterne benytter modelværktøjer i forbindelse med husdyrsager (Krongaard, 2002).

Der gøres opmærksom på, at Bornholms Amt ikke er med i opgørelsen. Derfor giver summen af amter 11 (HUR omfatter 3 amter). Dette er også gældende for tabel 5.5 - 5.7. Desuden anvender to amter ifølge interviews med sagsbehandlerne støjberegning i forbindelse med infrastrukturprojekter. Det er uvist, om Landsplanafdelingens og Naturklagenævnets udmeldinger skal tolkes således, at der ikke bør laves beregninger med modeller i screeningssager. Naturklagenævnet har i flere sager hjemvist afgørelser med henvisning til, at der ikke var foretaget en konkret vurdering af miljøpåvirkningen for beskyttelsesværdige områder. Tilsyneladende har amterne reageret på dette ved i højere grad at udarbejde diverse beregninger, når det er relevant.

En del af amterne anvender ifølge sagsbehandlerne fastlagte systematikker i forbindelse med screeningsproceduren ved husdyrsager. Det drejer sig om skrevne og vedtagne procedurer og administrationsgrundlag, ansøgningsskemaer til ansøger, interne checklister samt anvendelse af kriterier for VVM-pligt. Omfanget af udarbejdelse af metoder i amterne fremgår af tabel 5.4 nedenfor.

<i>Metode</i>	<i>Antal amter</i>
Nedskrevet administrationsgrundlag	7-8
Ansøgningsskema/oplysningsskema til ansøger	7
Interne checklister	8
Anvendelse af kriterier for VVM-pligt	11-12

Tabel 5.4 Omfang amterne har udarbejdet egne metoder til brug ved screeninger vedrørende husdyrsager.

I det følgende beskrives amternes anvendelse af de fire typer metoder i tabel 5.4.

Amternes *nedskrevne administrationsgrundlag* varierer meget i omfang og indhold fra amt til amt. Omfanget varierer fra nogle stikord omkring høringsprocedurer og bagatelgrænser, som er lagt ind i en database, til 12 siders beskrivelse af amtets administrative praksis. Indholdet i amternes procedurer og administrationsgrundlag omfatter følgende områder:

- Beskrivelse af VVM-reglerne angående screeninger, samt hvilke andre skrivelser og notater fra Landsplanafdelingen og Naturklagenævnet, der har betydning for praksis
- Beskrivelse af regionplanens retningslinier og fortolkning heraf i konkrete sager
- Statistik på antal og sagsbehandlingstid for amtets screeninger
- Procedure for, at ansøger skal kontaktes med henblik på at ændre projektet, hvis VVM-pligt kan undgås
- Procedure for, hvornår sager skal til politisk behandling
- Procedure for, hvornår og til hvem sager skal til høring i fagafdelinger
- Procedure for, hvilke oplysninger og beregninger der skal tilvejebringes af henholdsvis amtet og ansøger/konsulent
- Procedure for, hvilke modelværktøjer der skal bruges
- Bagatelgrænser for VVM-pligt
- Kriterier for, hvornår der kan vurderes *ikke VVM-pligt* i forbindelse med forskellige interesseområder
- Kriterier for, hvilke forhold, der kan udløse VVM-pligt

Ansøgningsskemaerne/oplysningsskemaer til ansøger består typisk af en række felter, som skal udfyldes, og som udgør den nødvendige information til amtet, for at de kan udføre screeningen.

Interne checklister består i de fleste tilfælde af en liste over forhold, der skal tages stilling til. Når det er afklaret afkrydses de enkelte forhold. Fem af de otte af amternes interne checklister omfatter kun husdyrsager, mens de tre resterende er generelle og således både gælder for husdyrsager og andre sager. Checklisterne omhandler forhold på to niveauer. For det første omfatter de, hvad der skal vurderes og i forhold til hvad. Herunder om de vurderede forhold er væsentlige og overholder krav, love og regler. For det andet omfatter checklisterne procedurer for den administrative praksis. Herunder om vurderingerne har været i høring i fagkontorerne, og om der har været taget kontakt til ansøger.

Checklisterne lever i forskellig grad op til Samlebekendtgørelsens bilag 3, som beskriver de kriterier, der skal anvendes ved vurdering af, om et anlæg kan få væsentlig indvirkning på miljøet. I tabel 5.5 nedenfor er en oversigt over, i hvilken grad amternes checklister omfatter de forskellige typer af kriterier.

	Område	Projektets karakteristika	Projektets placering	Den potentielle miljøpåvirkning
Bornholms Amt	Kun husdyr		X	
HUR	Generel	X	X	X
Ringkjøbing Amt	Generel	X	X	X
Sønderjyllands Amt	Kun husdyr		X	
Vejle Amt	Kun husdyr		X	
Vestsjællands Amt	Kun husdyr		X	
Viborg Amt	Kun husdyr		X	X
Århus Amt	Generel	X	X	X

Tabel 5.5 Oversigt over, i hvilken grad amternes interne checklister lever op til kriterierne i Samlebekendtgørelsens bilag 3.

Det fremgår af tabel 5.5, at kun HUR, Ringkjøbing og Århus Amt har checklister som omfatter alle tre forskellige typer af kriterier. Der gøres opmærksom på, at flere af de amters checklister, hvor

projektets karakteristika og den potentielle miljøpåvirkning ikke indgår, indeholder sporadiske elementer af projektets karakteristika og den potentielle miljøpåvirkning. Eksempelvis omfatter Vejles checkliste, om der sker en ændring af gødningspraksis, hvilket vil høre under *projektets karakteristika*. Men dette er ikke taget med i tabel 5.5, da checklistens punkter langt fra lever op til, hvad der står om projektets karakteristika i Samlebekendtgørelsens bilag 3. Der er vedlagt tre eksempler på interne checklister i bilag 12-14.

Amternes *anvendelse af kriterier for VVM-pligt* er opgjort i Birgit Krongaards opsamling på ERFA-mødet for landets amter d. 1. oktober 2002. I det følgende analyseres informationerne fra Krongaards opsamling. Der gøres opmærksom på, at HUR er lidt speciel i forhold til Krongaards opsamling. Dette skyldes, at opsamlingen kun gælder husdyrsager, og at der kun er få husdyrsager i HUR. Derfor anvender HUR ifølge deres eget udsagn på ERFA-mødet ingen kriterier i screeninger i de forskellige interesseområder omfattende miljøforhold og natur- og kulturtyper vist i tabel 5.6. Det fremgår imidlertid af HUR's interne checkliste, at alle forhold i tabel 5.6 skal vurderes kvalitativt, det vil sige fra sag til sag.

I tabel 5.6 er kriterierne fra Krongaards opsamling opdelt i *operationaliserede kriterier* og *kvalitative vurderinger*. Ved *operationaliserede kriterier* forstås i denne sammenhæng kriterier, der direkte kan bruges til at vurdere ikke-VVM-pligt eller VVM-pligt. Ydermere er disse kriterier ofte karakteriseret ved at være kvantificeret således, at hvis man holder sig under en given værdi, så kan dette forhold ikke udløse VVM-pligt. *Kvalitative vurderinger* kan modsat de operationaliserede kriterier ikke bruges direkte til at vurdere ikke-VVM-pligt eller VVM-pligt. De kvalitative vurderinger omfatter udelukkende en kvalitativ beskrivelse af, hvad der skal lægges vægt på.

<i>Interesseområder</i>	<i>Operationaliserede kriterier</i>	<i>Kvalitativ vurdering</i>	<i>Ingen</i>
Sårbare naturområder	8	3	0
Grundvand	6	5	0
Internationale beskyttelsesområder	4	7	0
Vandløb, søer og kystvande	4	6	1
Landskabelige forhold	0	3	8
Lugt	1	4	6
Bevaringsværdige bygninger og kulturmiljøer	1	1	9

Tabel 5.6 Amternes anvendelse af kriterier for VVM-pligt i screeninger. (Krongaard, 2002).

Det fremgår af tabel 5.6, at de operationaliserede kriterier fortrinsvis er rettet mod projektets placering med hensyn til beskyttelsesværdige natur- og miljøbeskyttelsesområder. Interesseområder som landskabelige forhold, lugt og bevaringsværdige kulturmiljøer er stort set ikke repræsenteret. Der er ikke set eksempler på operationaliserede kriterier i forhold til kumulative effekter. Sammenlignes kriterierne i tabel 5.6 med screeningskriterierne i Samlebekendtgørelsens bilag 3 fremgår det, at de operationaliserede kriterier stort set kun omfatter forhold, der relaterer sig til projektets placering.

Ovenstående dækker imidlertid kun de kriterier, der anvendes i forbindelse med husdyrsager. I forhold til andre sager har vi ikke set nogen eksempler på, at der anvendes operationaliserede kriterier. Det kan således udledes, at når man ser på indholdet af amternes brug af kriterier for husdyrsager, så afspejler de kun i ringe omfang Samlebekendtgørelsens bilag 3 og slet ikke andre sager. I det omfang amterne ikke anvender operationaliserede kriterier, må afgørelserne bero på en individuel vurdering fra sag til sag af de relevante forhold.

I boksen er der givet eksempler på operationaliserede kriterier for, hvordan der udløses VVM-pligt i forbindelse med miljøforholdene og natur- og kulturtyperne i tabel 5.6. Eksemplerne er udvalgt, så det er de mest restriktive kriterier, der vises.

Sårbare naturområder: Når tålegrænsen nærmes eller overskrides for særligt værdifulde områder, eller når tålegrænsen overskrides, og merbelastningen udgør en ikke betydelig del af den samlede belastning, ca. 5-10% (Vestsjællands Amt).

Grundvand: I nitratfølsomme indvindingsoplande skal det dokumenteres, at der ikke sker øget nitratudvaskning (Nordjyllands Amt). Et andet eksempel er, hvis beregningen viser over 50 mg nitrat pr. liter (Vejle).

Internationale beskyttelsesområder: Der må ikke være risiko for overskridelse af tålegrænser for naturområder, der har betydning for områdernes udpegningsgrundlag. Fosforoverskuddet må ikke stige ved udvidelser med >50 DE i søoplande eller ved mindre udvidelser efter en konkret vurdering. Kvælstofudvaskningen til fjorde må ikke øges ved udvidelser >50 DE eller ved mindre udvidelser efter en konkret vurdering. (Vestsjællands Amt).

Vandløb, søer og kystvande: For målsatte søer skal der være dokumentation for fosforbalance. For Mariager Fjord skal der være fosforbalance og ikke øget kvælstofudvaskning. For Limfjorden skal der være dokumentation af, at fosforbalance ikke forringes ved udvidelsen samt at kvælstofudvaskning ikke øges (Nordjyllands Amt).

Landskabelige forhold¹⁾: Ingen forringelse af ”særlige bevaringsværdige landsbyer” og ”særlige kulturmiljøer” (Viborg Amt).

Lugt: Merbelastning af omkring otte til 10 boliger vil kunne bidrage til VVM-pligt. Merbelastning af mere end 15 boliger/sommerhuse vil sandsynligvis medføre VVM-pligt (Fyns Amt).

Bevaringsværdige bygninger og kulturmiljøer: Opførelse af driftsbygninger i tilknytning til fredede eller bevaringsværdige bygninger eller i bevaringsværdigt kulturmiljø (Århus Amt).

⁽¹⁾ Da der i Krongaards opsamling ikke er nogle eksempler på operationaliserede kriterier inden for landskabelige forhold, er det viste eksempel et eksempel på en kvalitativ vurdering.

Boks 5.1 Eksempler på kriterier for forskellige interesseområder.

Det er interessant at se, om tabel 5.6 dækker over nogle få ”gode” amter og nogle ”mindre gode” amter eller, om der ikke er nogen forskel på amterne. I tabel 5.7 er de enkelte amters anvendelse af kriterier for VVM-pligt vist.

Interesseområder	Sårbare naturområder	Grundvand	Int. Beskyttelsesomr.	Vandløb, søer og kyst	Landskab	Lugt	Bygninger og kulturmiljø
Bornholms Amt	-	-	-	-	-	-	-
Fyns Amt	Operationa.	Operationa.	Kvalitativ	Kvalitativ	Ingen	Operationa.	Ingen
HUR	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvalitativ
Nordjyllands Amt	Operationa.	Operationa.	Operationa.	Operationa.	Ingen	Kvalitativ	Ingen
Ribe Amt	Operationa.	Operationa.	Operationa.	Operationa.	Ingen	Ingen	Ingen
Ringkjøbing Amt	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Ingen	Ingen	Ingen
Storstrøms Amt	Operationa.	Kvalitativ	Kvalitativ	Operationa.	Ingen	Ingen	Ingen
Sønderjyllands Amt	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Ingen	Ingen	Ingen	Ingen
Vejle Amt	Operationa.	Operationa.	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Ingen
Vestsjællands Amt	Operationa.	Operationa.	Operationa.	Operationa.	Ingen	Ingen	Ingen
Viborg Amt	Operationa.	Operationa.	Operationa.	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Ingen
Århus Amt	Operationa.	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Ingen	Ingen	Operationa.

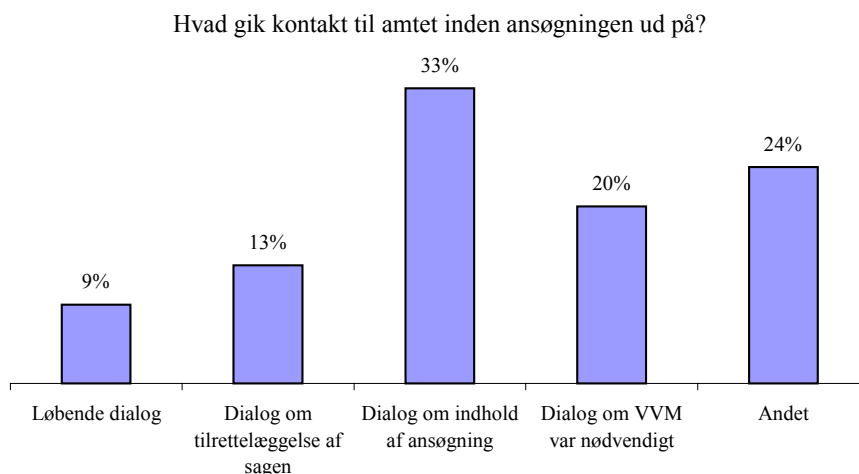
Tabel 5.7 De enkelte amters anvendelse af kriterier for VVM-pligt i screeninger. (Krongaard, 2002)

Det fremgår at tabel 5.7, at de fleste amter i screeningsarbejdet opererer med nogle operationaliserede kriterier for VVM-pligt. Alle amter opererer med nogle kriterier formuleret som kvalitative vurderinger. De amter, der anvender flest operationaliserede kriterier, anvender det i fire ud af de syv miljø-, natur- og kulturtyper. Der er stor forskel på, hvilke forhold de forskellige amter har valgt at anvende operationaliserede kriterier for. Der findes således operationaliserede kriterier inden for seks ud af de syv interesseområder.

Der er ingen sammenhæng mellem de amter, der anvender flest operationaliserede kriterier og de amter, hvis checklister følger bilag 3 (jf. tabel 5.5). Det kan med andre ord ikke udledes, at der findes nogle ”gode” amter og nogle ”mindre gode”. Derimod viser tabellen, at der er stor forskel på, hvad de forskellige amter vægter højt i deres vurderinger. Der er sandsynligvis nogle forbedringspotentialer, hvis amterne kombinerer checklister og ved brug af kriterier.

5.6 Dialog i screeningsprocessen

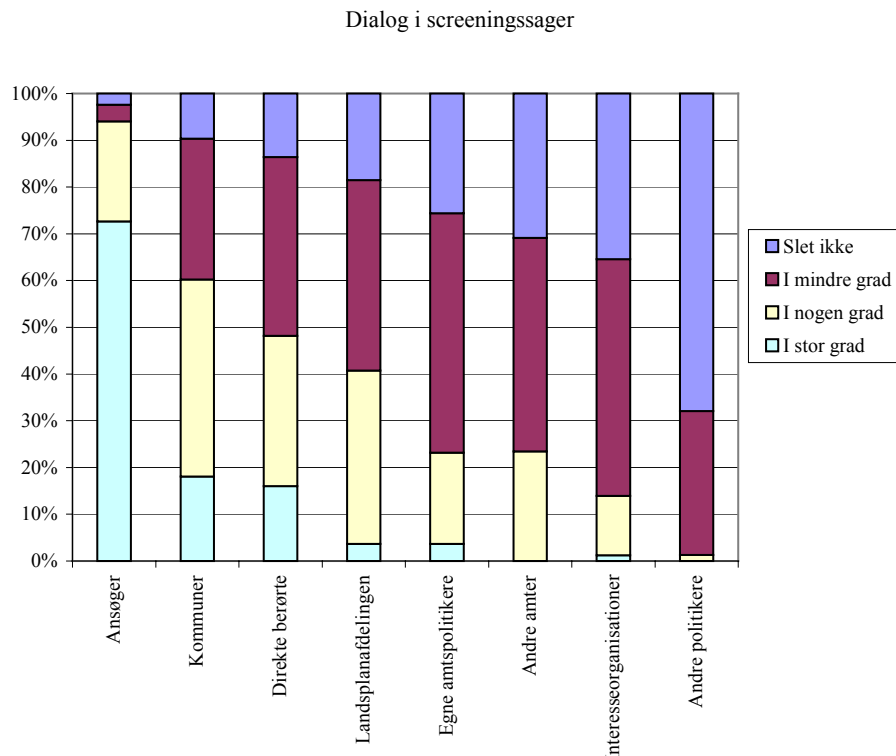
I det foregående er screeningsprocedurerne udelukkende beskrevet med hensyn til amternes interne arbejdsmetoder. Der sker imidlertid også en dialog udadtil mellem amtet, ansøger og konsulent. I telefoninterviews af ansøger og konsulent i 98 screeningssager svarer 42% af ansøgerne, at de har været i kontakt med amtet forud for ansøgningen. For konsulenter er dette tal kun 7%.



Figur 5.3 Ansøgere og konsulents dialog med amtet inden indsendelse af ansøgning. Figuren dækker over 45 udsagn om dialog med amtet før ansøgningstidspunktet.

Det fremgår af figur 5.3, at dialog mellem amt og ansøger eller konsulent oftest handler om indhold af ansøgningen. Desuden er der ofte dialog om, hvorvidt *VVM er nødvendigt*. Kategorien ”andet” dækker bl.a. over to tilfælde af dialog om placering af stald. Denne kategori indeholder således også dialog omkring ændringer af projektet. Desuden dækker ”andet” over andre sagsspecifikke forhold som eksempelvis dialog i forlængelse af en tidligere ansøgning.

89 amtsansatte har i spørgeskemaundersøgelsen desuden udtalt sig om omfanget af, og med hvem dialog foregår i screeningsprocessen. Svarene herfra fremgår af figur 5.4 nedenfor.



Figur 5.4 De ansattes dialog i screeningssager. (Spørgeskemaundersøgelsen)

Det fremgår af figur 5.4, at de fleste ansatte i stor eller nogen grad er i dialog med ansøger. Desuden er der dialog med kommuner, direkte berørte og Landsplanafdelingen. Derimod er der kun i mindre grad dialog med amtspolitikere, andre amter og interesseorganisationer.

5.7 Sagsbehandlingstid

Amterne har arbejdet med screeninger, siden reglerne blev indført med den nye Samlebekendtgørelse i 1999. Der har i perioden fra Landsplanafdelingens side været fokus på sagsbehandlingstiden, som var uacceptabel lang. Således har Landsplanafdelingen i januar 2001 udstedt et notat: *Tiltag til at nedbringe sagsbehandlingstiden af screeninger af husdyrbrug* (Miljø- og Energiministeriet, 2001a, s. 54-65). Samtidig har amterne bestræbt sig på at få nedbragt sagsbehandlingstiden, som ifølge VVM-vejledningen bør være 14 dage, fra sagen er fuldt oplyst.

Den anbefalede sagsbehandlingstid på 14 dage er ifølge sagsbehandlerne langt fra nået. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, fra sagerne er fuldt oplyste, er omkring syv uger, hvor husdyrsagerne generelt er de sager, der har den længste sagsbehandlingstid. Husdyrsager har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på omkring 10 uger, mens det for andre sager er omkring tre uger. Ligesom ved antal sager amterne behandler, så er der her store forskelle på sagsbehandlingen fra amt til amt. Sagsbehandlingstiden for husdyrsager varierer mellem godt 1 uge og 24 uger, og for andre sager mellem 2 og 4 uger. Nogle af sagsbehandlerne forklarer, at årsagen til, at sagsbehandlingstiden for husdyrsager er længere, er, at der er mange sager, hvor ansøger kontaktes med henblik på at tilpasse projektet. Og det tager tid at foretage ændringerne. Andre forklarer, at antallet af husdyrsager pludselig er steget, fordi kommunerne er blevet opmærksomme på, at flere sager skal screenes. Dette har så gjort, at de afsatte ressourcer til screeninger ikke rækker.

Som vist er målet om sagsbehandlingstiden langt fra nået, idet den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ifølge sagsbehandlerne er på 7 uger. Det er interessant at se på, i hvilken grad det har været muligt at opnå en effektivisering, om det har haft nogen indvirkning på kvaliteten af screeningerne, og hvordan en eventuel effektivisering er opnået.

Sagsbehandlerne i seks ud af 12 regionplanmyndigheder svarer, at der er sket en væsentlig effektivisering af sagsbehandlingstiden. Amt nr. 7 peger eksempelvis på, at de har reduceret den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra 4-5 måneder til 22 dage. Sagsbehandlerne fra fem amter udtaler, at der ikke er sket nogen ændringer, og ifølge amt nr. 6 er sagsbehandlingstiden blevet længere. Dette skyldes, at der er kommet flere beregninger ind i screeningerne.

Ingen af de adspurgte mener, at effektiviseringen er sket på bekostning af kvaliteten – tvært imod. Således mener flertallet, at den opnåede erfaring, indførelse af procedurer, oplysning til ansøger og anvendelse af værktøjer har medført en bedre kvalitet af screeningerne.

Alle amterne har iværksat tiltag for at få sagsbehandlingstiden for screeninger ned. Tiltagene er mest rettet mod husdyrsager, men der er også generelle tiltag, der gælder alle sager. Viften af tiltag er bred, og de mest anvendte tiltag er udvikling af procedurer for arbejdet, ekstra personaleressourcer, dialog med landbruget og indførelse af værktøjer (primært GIS). Desuden har mange udviklet et ansøgningsskema og vejleder ansøger med henblik på at få en bedre kvalitet af ansøgningsmaterialet. Der er nedsat arbejdsgrupper med henblik på at forbedre praksis, og praksis er ændret, så sager ikke skal behandles politisk.

Selvom der er indført mange tiltag, og der er opnået en væsentlig effektivisering af sagsbehandlingstiden, så mener ni ud af 12, at det er urealistisk at nå målet med en sagsbehandlingstid på 14 dage. Sagsbehandlerne i de resterende 3 amter mener derimod, at 14 dage er realistisk, forudsat at proceduren er tilrettelagt, og der er tilstrækkeligt ressourcer tilgængelig. Årsager til, at en sagsbehandlingstid på 14 dage vurderes urealistisk er, at der skal indhentes supplerende oplysninger, der skal ske partshøring/intern dialog, der skal ske tilpasning af projekter, som tager ekstra tid, berørte § 3 områder skal besigtiges og personale kan i perioder være optaget af andre opgaver/ferie. Særligt påpeger amt nr. 5 og 10, at 14 dage er urealistisk, hvis screeningen skal suppleres med amtets egne oplysninger og være til høring i diverse fagkontorer. Sagsbehandlerne fra de to amter mener ikke, at afgørelserne hjemvises af Naturklagenævnet, hvis screeningerne alene afgøres på baggrund af skøn. Desuden anfører amt nr. 12, at deres screeninger ofte har et omfang som mini VVM'er, for at de ikke skal hjemvises af Naturklagenævnet. Dette på trods af, at det netop strider imod Naturklagenævnets kommentar om, at screeninger ikke skal tage form af en (miniature) VVM-undersøgelse (Naturklagenævnet, 2001b).

Det anføres således af flere sagsbehandlere som problematisk, at der er modstrid mellem, at Naturklagenævnet på den ene side skærper kravene til det faglige indhold, og at screeningerne på den anden side skal baseres på eksisterende viden og ikke må blive for store i omfang. Endelig peger sagsbehandlerne i et amt på, at amtspolitikkerne har anbefalet en længere sagsbehandlingstid end 14 dage. Årsagen hertil er, at man herved kan undgå nogle VVM-sager, som ellers for en sikkerheds skyld ville blive erklæret VVM-pligtige. Der bliver altså ved en længere sagsbehandlingstid mulighed for tilpasning af projekter og dialog gennem screeningsproceduren. Der er altså et skisma mellem Naturklagenævnets krav til screeningernes indhold og Landsplanafdelingens udmeldinger om, at afgørelserne skal baseres på skøn, og at sagsbehandlingstiden ikke bør overskride to uger. Hvis sagsbehandlingstiden på de to uger skal overholdes, sætter det større krav til ansøgningsmateriale,

mens en længere sagsbehandlingstid på den anden side vil betyde en mere fleksibel administration, idet der bliver tid til dialog og til at foretage ændringer.

For at imødekomme problematikken omkring at holde sig inden for en sagsbehandlingstid på 14 dage, foreslår nogle sagsbehandlere, at man graduerer mellem forskellige typer af sager. Der er eksempelvis ingen grund til at bruge ressourcer på at opnå en sagsbehandlingstid på 14 dage for anlæg, der skal have en miljøgodkendelse, hvilket ofte tager seks måneder. Derimod bør husdyrsager, hvor screeningen er det eneste, landmanden venter på, prioriteres højere.

5.8 Sammenfatning

Antallet af screeninger har frem til 2001 været stærkt stigende. Siden 2001 er antallet af screeninger i Danmark stagneret omkring 2.000 - 2.500 screeninger årligt, fordelt på ca. 90% husdyrsager og 10% andre sager. Stagnationen af antallet af screeninger anses som et udtryk for, at de nye screeningsregler efterleves. Dog kendte kun omkring 2/3 af ansøgerne og 3/4 af konsulenter i 2000 – 2001 til VVM-reglerne, da de igangsatte deres projekter. Selvom dette kendskab er blevet større siden, anses det som et potentiale for udvikling her.

I screeningsproceduren er der i stor grad dialog mellem amtet og ansøger, og det er kun i få tilfælde, at der ingen dialog er. Dialogen omfatter desuden en bred vifte af interesseparter herunder konsulenter, kommuner, direkte berørte og i visse tilfælde Landsplanafdelingen. Der er kun i ringe grad dialog med interesseorganisationerne.

En sagsbehandlingstid på 14 dage, efter at sagen er fuldt oplyst, anføres af Landsplanafdelingen som naturlig og mulig. Den aktuelle sagsbehandlingstid i amterne er dog i gennemsnit 10 uger for husdyrsager og tre uger for andre sager – altså et godt stykke fra de udmeldte to uger. Der er imidlertid i de fleste amter siden 1999 sket en væsentlig reduktion af sagsbehandlingstiden samtidig med, at kvaliteten er blevet bedre. Alligevel giver flertallet af amterne udtryk for, at en sagsbehandlingstid på to uger ikke er realistisk, hvis screeningen skal have et omfang, så den ikke underkendes af Naturklagenævnet. Det anføres som problematisk, at der er modstrid mellem, at Naturklagenævnet på den ene side skærper kravene til det faglige indhold, og at screeningerne på den anden side skal baseres på eksisterende viden og ikke må blive for store i omfang. Hvis sagsbehandlingstiden på de to uger skal overholdes, sætter det større krav til ansøgers materiale, mens en længere sagsbehandlingstid på den anden side vil betyde en mere fleksibel administration, idet der bliver tid til dialog og til at foretage ændringer.

De fleste amter anvender i et vist omfang modelværktøjer og beregninger i forbindelse med udarbejdelsen af screeninger, dette er dog primært inden for husdyrsager. Udbredte eksempler er beregning af kvælstofudvaskning med Simmelsgaard IIIb, kvælstofdeposition med NDEP, samt opstilling af fosforbalance. 8 af de 12 VVM-myndigheder anvender interne checklister for, hvad der skal vurderes i screeningen. Desuden anvendes der i de fleste amter kriterier for, hvornår der kan vurderes ikke-VVM-pligt. Selvom de fleste amter i et vist omfang har operationaliserede kriterier, er en del af kriterierne også kvalitative, og afgørelsen beror derfor på en afvejning fra sag til sag.

Både amternes checklister og anvendte kriterier for VVM-pligt er undersøgt i forhold til Samlebekendtgørelsens bilag 3, hvoraf det fremgår, at screeninger skal indeholde en vurdering af:

- Projektets karakteristika, herunder art, dimensioner og kumulation med andre projekter
- Projektets placering, herunder det naturlige miljøes bæreevne i området
- Den potentielle miljøpåvirkning, herunder væsentlighed, varighed, risici og reversibilitet

Tre af de otte amter, som anvender checklister/afkrydsningsskemaer, har en checkliste, der følger denne systematik i bilag 3 i Samlebekendtgørelsen, mens de resterende næsten udelukkende omfatter forhold omkring projektets placering. De samme tre amters checklister gælder både husdyrsager og andre sager, mens de resterende kun omfatter husdyrsager.

De fleste amter opererer i screeningsarbejdet med nogle operationaliserede kriterier for VVM-pligt. Disse findes primært i relation til sårbare naturområder, grundvand, internationale beskyttelsesområder samt vandløb, søer og kystvande. Ses der på, i hvilken grad de anvendte kriterier lever op til bilag 3, kan det udledes, at de anvendte kriterier næsten udelukkende er møntet på projektets placering og kun i få tilfælde på den potentielle miljøpåvirkning. Der er ingen kriterier, der går på kumulative effekter. Det kan således konkluderes, at de fleste amters systematik i form af checklister og anvendte kriterier ikke følger kravene hertil i bilag 3.

Kapitel 6. Ændringer før indsendelse af ansøgning

Det fremgår af det foregående, hvad formålet med screeninger er, og hvorledes amterne har tilrettelagt arbejdet med screeninger. Det er interessant at se, hvad man reelt får ud af screeningerne, og hvordan det hænger sammen med formålet. Det fremgår af kapitel 6.2, at det i et relativt stort omfang lykkes at få ændret projekterne under screeningsproceduren. Dette gælder særligt inden for husdyrsager. Ændringer kan både forekomme før og efter ansøgningen er indsendt til amtet. De ændringer, der sker før ansøgningstidspunktet, benævnes *indirekte miljøeffekter* som følge af screeningerne, og de efterfølgende ændringer benævnes *direkte effekter*. Årsagen hertil er, at de ændringer, der sker før ansøgningstidspunktet, sker som følge af screeningernes eksistens, og ikke af en konkret udmøntet handling i den formelle screeningsprocedure.

I det følgende ses først konkret på, hvornår i processen der sker ændringer, hvad der ændres, og hvem der initierer ændringsforslagene. Hernæst ses der mere generelt på, hvad man får ud af screeningerne; hvad får bygherre ud af at ændre projekterne, hvad får miljøet ud af det, og hvad bidrager screeningerne herudover til. Ved at interviewe ansøgere og deres konsulenter har det været muligt at identificere en del af de gennemførte ændringer for de enkelte projekter i forbindelse med ansøgningen, og/eller efter ansøgningen er fremsendt til amtet. Herudover er der sandsynligvis en række ændringer, som er gennemført, men som ansøger og konsulenter enten ikke opfatter som ændringer, eller de har glemt. Eksempelvis overvejer mange landmænd deres afgrødevalg, når amter ønsker sædskifteerklæringer eller beregninger over nitratudvaskningen. Endvidere sker der også tilpasninger i udbringningsarealer for at imødegå påvirkninger af beskyttelsesværdige områder. Da disse ændringer er af mere driftsmæssig karakter, antager vi, at ikke alle ændringer er blevet fremhævet af ansøger og konsulent. Det kan på den baggrund antages, at de identificerede ændringerne ved interview af konsulent og ansøger er et minimum af ændringer, som VVM-screeningen afstedkommer.

Det gøres opmærksom på, at afbødende foranstaltninger ikke er blevet identificeret som ændringer af ansøgere og konsulenter i nogen af de undersøgte projekter. Årsagen hertil er sandsynligvis, at de interviewede ansøgere og konsulenter ikke opfatter dette som ændringer, men derimod en integreret del af projekterne.

6.1 Hvornår i processen sker ændringer, og hvor mange ændringer sker der

Ifølge alle sagsbehandlere sker de fleste ændringer efter ansøgningstidspunktet, dvs. der er tale om direkte effekter. Men omkring en tredjedel af sagsbehandlerne påpeger samtidig, at der er en tendens til, at der begynder at ske flere og flere ændringer i husdyrsager før ansøgningstidspunktet. Dette skyldes, at især konsulenterne begynder at kende amternes praksis, dvs. de kender amtets ansøgningsskemaer og ved, hvilke oplysninger de vil have. Det fremgår af figur 5.2 i kapitel 5, at kun omkring 3/4 af konsulenterne kendte til VVM-reglerne, da projektet blev overvejet første gang. Ifølge sagsbehandlernes udsagn er andelen af konsulenter, der kender til VVM-reglerne, siden steget.

Det er imidlertid i sagens natur begrænset, hvad sagsbehandlerne kan vide om ændringer før ansøgningstidspunktet, idet de oftest først ser sagerne, når de får ansøgningen. Derfor er det i forbindelse med telefoninterviews af ansøger og konsulenter i 98 screeningssager spurgt til, om der er sket ændringer af projektet inden og efter ansøgningstidspunktet. Resultatet heraf fremgår af tabel 6.1 nedenfor.

	<i>Sager med ændringer før ansøgning</i>	<i>Sager med ændringer efter ansøgning</i>	<i>Totale antal sager med ændringer</i>
Husdyrsager	19	16	29
Andre sager	7	9	15
Alle sager	26	25	44

Tabel 6.1 Antal sager hvor der forekommer ændringer. I undersøgelsen indgår screeninger af 55 husdyrsager og 43 andre sager.

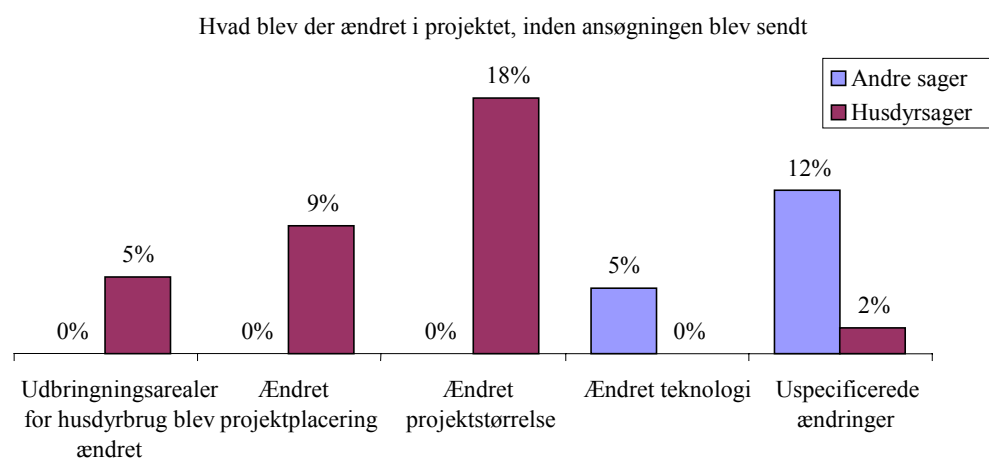
Årsagen til, at ”Total antal sager med ændringer” i tabel 6.1 er mindre end summen af sager med ændringer før og efter ansøgningstidspunktet, er, at der i nogle sager både sker ændringer før og efter ansøgningen, og at disse ikke tælles med to gange.

Det fremgår af tabel 6.1, at der samlet sker ændringer i 45% af alle sager. Dette fordeler sig på ændringer i 53% af husdyrsagerne og 35% af de andre sager. Der sker således generelt flere ændringer i husdyrsagerne end i de andre sager. Det fremgår endvidere af tabel 6.1, at der samlet sker omtrent lige så mange ændringer før og efter ansøgningstidspunktet, hvilket ligger på omkring 26% af sagerne. Der sker ændringer før ansøgningen i 35% af husdyrsagerne og 16% af de andre sager. Efter ansøgningen sker der ændringer i 29% af husdyrsagerne og 21% af de andre sager.

Det er et spørgsmål, om de fleste ændringer sker i de sager, der vurderes VVM-pligtige, og at ændringerne derfor alligevel ville blive gennemført i en senere VVM-proces. 13 af de 98 screeninger, der indgår i undersøgelsen, er endt med en afgørelse om, at der er VVM-pligt. I 9 af disse 13 sager er der enten før eller efter ansøgningen ændret i projektet. Det samlede antal sager med ændringer for alle sager er 44 sager, og i de ikke-VVM-pligtige sager er der således i 41% af sagerne sket ændringer af projektet. For de sager, der ikke erklæres VVM-pligtige, kan det konkluderes, at der i stort omfang sker ændringer. På den anden side fremgår det også, at der i 9 af de 13 sager, der vurderes VVM-pligtige, er sket ændringer. Dette tyder på, at ansøger i disse sager gennem ændringer har forsøgt at undgå væsentlige miljøpåvirkninger og dermed ”VVM-pligt”, uden at det er lykkedes.

6.2 Hvad ændres

Ændringer før ansøgningen forekommer i 35% af de undersøgte husdyrsager og 16% af de andre sager. I figur 6.1 er ansøgernes og konsulenternes udsagn om ændringer før ansøgningstidspunktet i de 98 screeninger vist.



Figur 6.1 Ændringer i 55 husdyrsager og 43 andre sager før ansøgningstidspunktet.

I figur 6.1 er der for husdyrsager tale om 19 ændringer, som dækker over ændringer i 15 sager, og for andre sager er der syv ændringer, som dækker over ændringer i syv sager. Det kan således udledes, at der samlet sker ændringer før ansøgningstidspunktet i 27% af sagerne, hvor der er en overvægt af ændringer i husdyrsagerne.

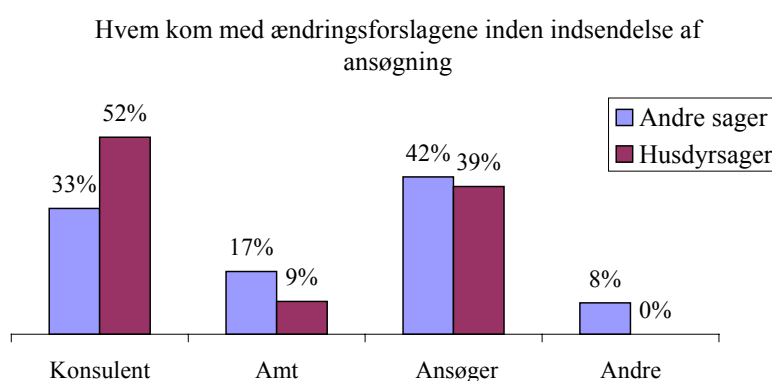
De ændringer, der er anført under ”uspecificerede ændringer”, dækker over ændringer, hvor enten ansøger eller konsulent har svaret, at der *er* sket ændringer, men at de ikke har været i stand til at beskrive konkret, hvad der er ændret.

Ændringerne i husdyrsager omfatter ændret størrelse i antal dyreenheder, ændret placering af bygninger og ændrede udbringningsarealer. Den hyppigst forekommende ændring er ændring af projektstørrelse. Ud over ændringerne vist i figur 6.1, peger de interviewede sagsbehandlere på, at afgrødevalg også ændres før ansøgningstidspunktet. I den forbindelse påpeger nogle sagsbehandlere, at blot det, at nitratudvaskningen skal beregnes forud for screeningsprocessen, medfører, at der kommer fokus på afgrødevalg.

Ændringer af projekter, som ikke er husdyrsager, omfatter ifølge figur 6.1 kun ændret teknologi. Desuden er der en stor andel ændringer, som ikke af de interviewede ansøgere og konsulenter er specificerede. De interviewede sagsbehandlere svarer i forbindelse med andre sager kun i et tilfælde, at der sker ændringer før ansøgningstidspunktet. Disse ændringer omfatter afbødende foranstaltninger, som formodentligt alligevel ville være etableret senere i forløbet.

6.3 Hvem foreslår ændringer

Ændringer eller forslag til alternativer kan foreslås af forskellige parter i sagen. Det fremgår af figur 6.2, at det hovedsageligt er ansøger og konsulent, der kommer med ændringsforslagene inden ansøgningstidspunktet. Dog kommer amtet også i nogle tilfælde med ændringsforslag. Dette skal ses i lyset af, at omkring 40% af ansøgerne og 25% af konsulenterne er i kontakt med amtet forud for ansøgningen.



Figur 6.2 Fordeling af de aktører, der kommer med ændringsforslag inden ansøgningen.

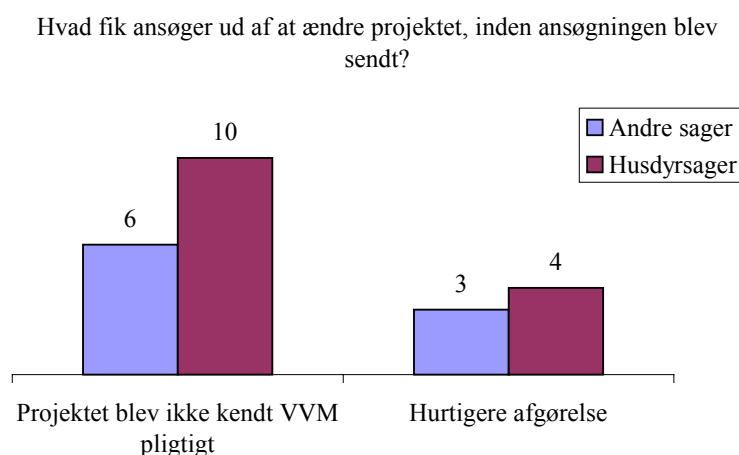
Figur 6.2 dækker over 23 ændringsforslag i husdyrsager og 12 ændringsforslag i andre sager. Årsagen til, at der er flere ændringsforslag, end der er ændringer, jf. tabel 6.1, er, at nogle ændringsforslag er udarbejdet i fællesskab blandt flere af de inddragede aktører.

Der er ikke nogen markant forskel på hvem der kommer med ændringsforslag i husdyrsager og andre sager. Sammenlignes med figur 7.2, som viser, hvem der kommer med ændringsforslag *efter*

indsendelse af ansøgningen, ses det, at der er en tendens til, at amterne før ansøgningstidspunktet er mindre aktive i husdyrsager end andre sager, mens det omvendte gør sig gældende for konsulenter.

6.4 Hvad betyder ændringer af projektet?

I det følgende gennemgås, hvad ansøger og miljøet får ud af at ændre projektet før indsendelse af ansøgning. I telefoninterviews af ansøger og konsulenter i de 98 screeningssager er der spurgt til, hvad ansøger har fået ud af at ændre projektet inden, ansøgningen blev sendt. Resultatet heraf er vist i figur 6.3.



Figur 6.3 Ansøgers udbytte af at ændre projektet, inden ansøgningen blev sendt.

Der gøres i opmærksom på, at kun omkring 3/4 af de interviewede ansøgere og konsulenter har udtalt sig om udbyttet af ændringer. Derfor kan der være tilfælde, hvor ansøger har haft et andet eller intet udbytte af ændringerne før indsendelse af ansøgningen.

Det fremgår af figur 6.3, at det hyppigste udbytte af, at ændre projektet inden ansøgningen er, at projektet ikke bliver kendt VVM-pligtigt. Dette er særligt markant inden for husdyrsager. I en mindre del af tilfældene har ændringerne ført til en hurtigere sagsbehandlingstid, idet sagerne blev lettere af afgøre.

En del af ændringerne betyder også miljøforbedringer. Ifølge ansøgers og konsulenters udsagn i telefoninterviews omfatter disse miljøforbedringer inden for husdyrsager hensyn til §3-områder og begrænsning af kvælstofbelastning. Da ansøger og konsulenter i husdyrsager sjældent er uddannet til at beskæftige sig med miljø, vil de ofte have svært ved at beskrive de miljømæssige konsekvenser. På baggrund af ændringerne i projekterne vurderer vi, at der ud over de nævnte miljøforbedringer også sker begrænsning af støjgener, hensyn til landskabelige forhold og grundvand samt begrænsning af kvælstofdeposition. Ændringer i andre sager omfatter begrænsning af støj, hensyn til kulturlandskab, hensyn til §3-områder, fokus på miljøproblemer, samt at regler er blevet overholdt.

En sagsbehandler udtaler desuden, at der før indsendelse af ansøgning foretages ændringer, som alligevel ville være etableret senere i forløbet. Det skal i den forbindelse gøres opmærksom på, at det må være fordelagtigt ud fra flere hensyn at få ændringer integreret tidligt i projektet. Dels er der potentiale for minimering af omkostninger, dels er det ud fra et administrativt synspunkt bedre at få ansøgere til at ændre projektet frivilligt, frem for at gøre det efterfølgende ved hjælp af godkendelser og vilkår.

Ud fra alle ændringer og udbyttet af dem vurderer vi, at ændringer før ansøgningstidspunktet i screeninger i et væsentligt omfang medfører både fordele for miljøet og administrativt for ansøger.

6.5 Sammenfatning

Sammenfattende kan det siges, at der allerede før indsendelse af ansøgningen til amtet sker mange ændringer til gavn for både bygherre og miljøet. Samlet sker der før ansøgningen ændringer i 27% af alle sager. Dette fordeler sig på ændringer i 36% af husdyrsagerne og 16% af de andre sager. Der sker således generelt flere ændringer i husdyrsagerne end i de andre sager. Det skal desuden gøres opmærksom på, at ovenstående ændringer anses som et minimum af de ændringer, der konkret finder sted. Dette skyldes, at vores analyse sandsynligvis ikke kan indfange alle ændringer.

Ændringerne i husdyrsager omfatter ændret størrelse i antal dyreenheder, ændret placering af bygninger, ændrede udbringningsarealer og afgrødevalg. Nogle af sagsbehandlerne peger på, at blot det, at nitratudvaskningen skal beregnes forud for screeningsprocessen, medfører, at der kommer fokus på afgrødevalg. Ændringer af projekter, som ikke er husdyrsager, omfatter kun ændret teknologi.

Flere sagsbehandlere mener, at der er en stigende tendens til, at der foretages ændringer af projekterne inden ansøgningen som følge af øget kendskab til amternes procedurer. Da der allerede på nuværende tidspunkt sker mange ændringer inden ansøgningstidspunktet, kunne dette måske stimuleres yderligere, hvis amter i højere grad arbejdede med systematikker, der følger bilag 3 i Samlebekendtgørelsen, havde operationaliserede kriterier for VVM-pligt og meldte tydeligere ud til ansøger og konsulent om amtets procedurer.

Ændringer eller forslag til alternativer kan foreslås af forskellige parter i sagen. Det er hovedsageligt ansøger og konsulent, der kommer med ændringsforslagene inden ansøgningstidspunktet. Dog kommer amtet også i nogle tilfælde med ændringsforslag.

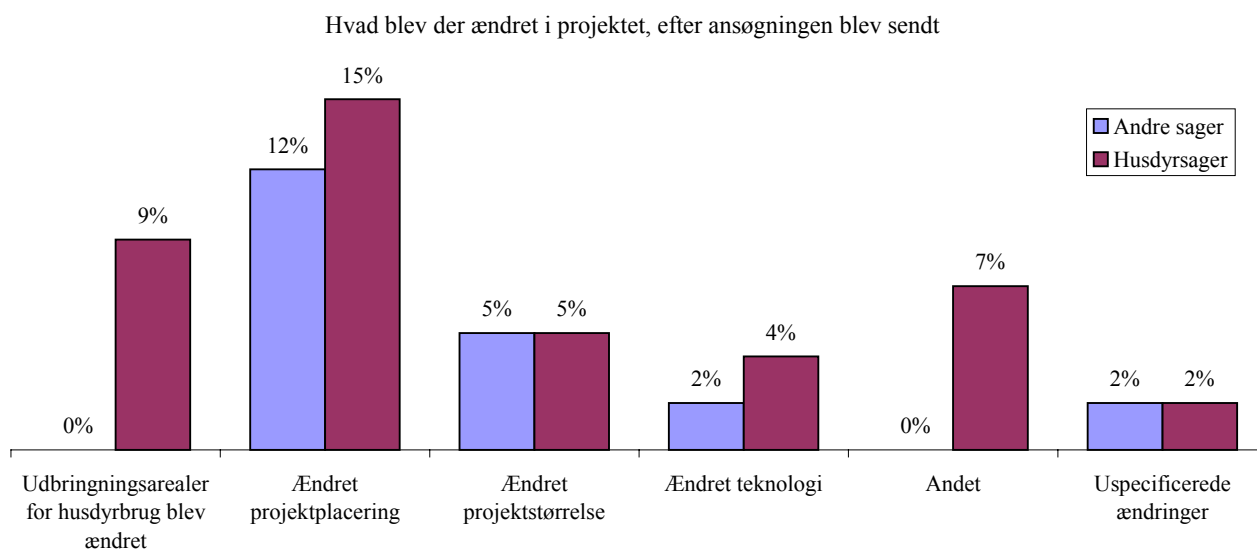
Når projekter ændres inden ansøgningstidspunktet, er det hyppigste udbytte for bygherren, at der ikke vurderes VVM-pligt. Desuden opnås der ofte en hurtigere afgørelse.

Set med ansøgers og konsulenters øjne er de gennemførte ændringer til gavn for miljøet. Det er hovedsageligt inden for husdyrsager, der foretages ændringer, men på den anden side opnås de største miljøgevinster ifølge ansøgere og konsulenter inden for andre sager. Der peges inden for husdyrsager primært på miljøforbedringer, der omfatter hensyn til § 3 områder og begrænsning af kvælstofbelastning. Ændringer i andre sager omfatter begrænsning af støj, hensyn til kulturlandskab, hensyn til § 3 områder, fokus på miljøproblemer, samt at regler er blevet overholdt. Det skal imidlertid understreges, at der kun er set få tilfælde, hvor de identificerede ændringer har haft karakter af at være radikale. Der er således generelt tale om mindre ændringer og justeringer af projekterne.

Kapitel 7. Ændringer efter indsendelse af ansøgning

7.1 Hvad ændres

Ændringer efter ansøgningen forekommer i 29% af de undersøgte husdyrsager og 21% af de andre sager. I figur 7.1 er ansøgernes og konsulenternes karakterisering af de udførte ændringer i de 98 screeninger vist.



Figur 7.1 Ændringer i 55 husdyrsager og 43 andre sager efter ansøgningstidspunktet.

I figur 7.1 er der for husdyrsager tale om 23 ændringer, som dækker over ændringer i 16 sager, og for andre sager er der ni ændringer, som dækker over ændringer i 9 sager. Det kan således udledes, at der samlet sker ændringer efter ansøgningstidspunktet i 26% af sagerne. Der er en mindre overvægt af ændringer i husdyrsager.

De ændringer, der er anført under ”uspecificerede ændringer”, dækker over ændringer, hvor enten ansøger eller konsulent har svaret, at der *er* sket ændringer, men at de ikke har været i stand til at beskrive konkret, hvad der er ændret.

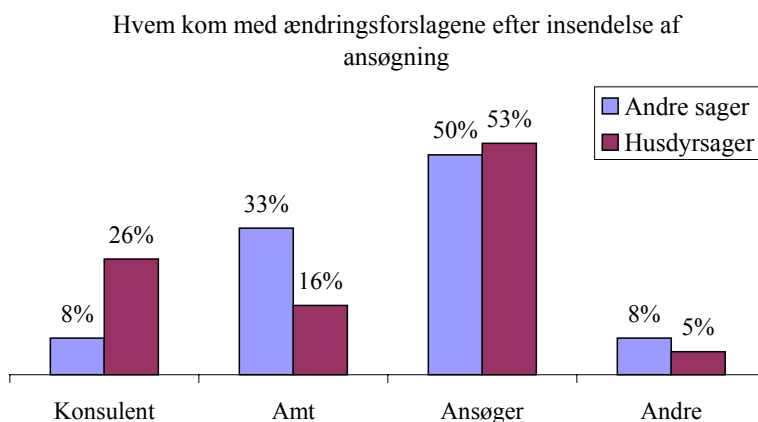
De mest udbredte former for ændringer i husdyrsager er ifølge figur 7.1 placering og udtagning af harmoniarealer. Ændret teknologi i husdyrsager dækker over gyllehåndtering og ventilationssystemer. ”Andet” dækker over to opgivne projekter, et pænere byggeri samt ændret sædskifte. Sammenlignes med figur 6.1, som viser ændringer *før* ansøgningstidspunktet, fremgår det, at der generelt er tale om samme art af ændringer. Dog fordeler ændringerne sig lidt anderledes med hensyn til art. Således er ændringerne *før* ansøgningstidspunktet hovedsageligt ændret projektstørrelse. På den anden side omfatter ændringer *efter* ansøgningstidspunktet i større grad ændret projektplacering og ændrede udbringingsarealer.

Desuden peger flere af de interviewede sagsbehandlere på, at afgrødevalg ændres med henblik på at mindske nitratudvaskning. Endelig er der ifølge sagsbehandlerne eksempler på, at der ændres udformning af staldsystem med henblik på reduktion af ammoniakfordampning, ændring af fodringspraksis med henblik på at ændre på gyllens næringsindhold og ændring af gylleaftaler.

Ændringer af projekter, som ikke er husdyrsager, omfatter ifølge figur 7.1 placering, størrelse og teknologi. I figur 7.1 dækker ændret teknologi over støjtiltag. Sagsbehandlerne peger desuden på ændring af produktionsmåde, og at ansøger tilpasser størrelsen i projektet for at undgå den obligatoriske VVM-pligt, dvs. således at grænseværdierne i bilag 1 i Samlebekendtgørelsen lige netop ikke overskrides. Selvom denne form for tilpasning af projekter ikke nævnes af sagsbehandlerne i forbindelse med husdyrsager, er det et velkendt fænomen, at mange ansøgninger for udvidelser af svinebrug er på 249 dyreenheder, og dermed holder sig under grænsen for den obligatoriske VVM-pligt på mere end 250 dyreenheder.

7.2 Hvem foreslår ændringer

I figur 7.2 nedenfor fremgår det, at det også efter ansøgningstidspunktet er ansøger, der kommer med flest ændringsforslag. Amtets rolle er blevet større, mens konsulenternes rolle er blevet tilsvarende mindre i forhold til før ansøgningstidspunktet. Dette skyldes naturligt nok, at amtet starter den formelle proces efter ansøgningstidspunktet, og at en stor del af konsulenternes rolle er at bistå ansøger med udarbejdelse af ansøgningen.



Figur 7.2 Fordeling af de aktører, der kommer med ændringsforslag efter ansøgningen.

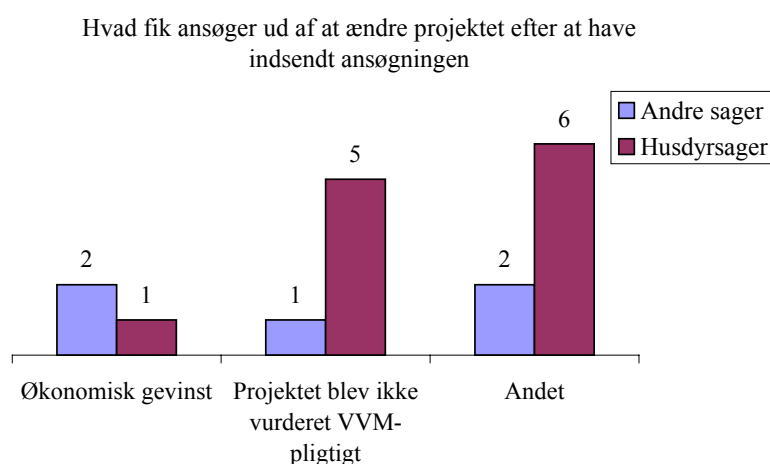
Figuren dækker over 19 ændringsforslag i husdyrsager og 12 ændringsforslag i andre sager.

Kategorien ”andre” i figur 7.2 dækker bl.a. over kommuner, berørte naboer og offentligheden. Årsagen til, at der er flere ændringsforslag end der er ændringer, jf. tabel 6.1, er, at nogle ændringsforslag er udarbejdet i fællesskab af flere aktører.

Sagsbehandlere i tre amter anfører, at når de kommer med ændringsforslag, så er de meget påpasselige med ikke at virke som om, det er dem, der er projekterende og trumfer alternativer igennem, så det kan opfattes som magtfordrejning. Principielt er der ikke tale om magtfordrejning, da det er et forslag som myndigheden kommer med. Ansøger kan til enhver tid forlange at få taget stilling til, om projektet er VVM-pligtigt. Til syvende og sidst er det ansøger, som afgør projektets indhold.

7.3 Hvad betyder ændringer af projektet

I det følgende præsenteres ansøgers og konsulents udsagn om udbyttet af ændringer af projektet. I figur 7.3 er det vist, hvad ansøger fik ud af at ændre projektet under screeningsprocessen.



Figur 7.3 Ansøgers udbytte af at ændre projektet efter ansøgningen blev sendt.

Nogle ansøgere har med ændringer i screeningsprocessen haft mere end ét udbytte.

Der gøres opmærksom på, at kun omkring 65% af de interviewede ansøgere og konsulenter har udtalt sig om udbyttet af ændringer. Derfor kan der være tilfælde, hvor ansøger har haft et andet eller intet udbytte af ændringerne.

Det ses i figur 7.3, at det oftest forekommende udbytte af at ændre projektet i screeningsprocessen er, at projektet falder uden for VVM-pligt. Desuden angives en række andre forhold, som bl.a. dækker over, at reglerne blev overholdt, og at der blev tale om et pænere byggeri. Der er desuden eksempler på, at ansøger har opnået økonomisk gevinst ved at ændre projektet i processen. Ingen har svaret, at ændringerne har medført en hurtigere afgørelse. Dette kan hænge sammen med, at mange sagsbehandlere udtaler, at sagsbehandlingstiden ofte bliver væsentlig længere, når projektet skal ændres i processen.

I telefoninterviews med ansøger og konsulent har de desuden angivet en række miljøforbedringer som følge af de ændringer af projektet, der er foretaget. Ændringer i husdyrsager omfatter begræn

set kvælstofbelastning, hensyn til §3-områder, landskabelige hensyn og minimering af nabogener. Ændringer i andre sager omfatter begrænsning af støj, hensyn til kultur- og visuelt landskab samt ændrede transportafstande.

Ud fra alle ændringer og udbyttet af dem vurderer vi, at ændringer efter ansøgningstidspunktet i screeninger i et væsentligt omfang medfører både fordele for miljøet og for ansøger. Det skal dog bemærkes, at der er to forhold, der taler for, at ansøger opnår fordele ved at ændre projektet allerede inden indsendelse af ansøgningen. For det første kan der jf. afsnit 6.4 i nogle tilfælde opnås en hurtige afgørelse, og projektet bliver ikke VVM-pligtigt. For det andet er det ud fra et administrativt perspektiv lettere at få ansøger til at ændre projektet frivilligt, frem for at gøre det efterfølgende ved hjælp af en normativ regulering så som godkendelser og vilkår.

7.4 Sagsbehandlerne opfattelse af screeningsprocessen

Der er blandt sagsbehandlerne en klar opfattelse af, at et af formålene med screeninger er at ændre projektet, så miljøpåvirkninger forebygges. Tilsvarende svarer næsten alle sagsbehandlere i interviewene, at det rent faktisk opnås at få forebygget indvirkningen allerede i projektfasen. Der peges endog på, at projekter i enkelte tilfælde helt er opgivet, som følge af protester fra offentligheden af resultatet af screeningen. Flertallet anfører, at det primært er inden for husdyrsager, det lykkes at få ændret projekterne. Denne forskel forklares af flere af sagsbehandlerne med, at andre sager end husdyrsager ofte er svære at nedjustere, så de kommer under grænsen for VVM-pligt. Dette skyldes, at andre projekter end husdyrsager ofte er karakteriseret ved at være punktkilder, hvor der er tale om enten/eller, mens husdyrsager, der ofte er på 100 ha, er lettere at beskære eller ændre i. Forskellen skyldes med andre ord, at det er nemmere at nedjustere husdyrsager end andre typer af projekter. Således forklarer en sagsbehandler i amt nr. 9:

”Vi kan ikke få dem til at skære 10 etager af (højhuse red.), og så er der ikke-VVM-pligt ... Og industrianlæg får vi ikke ændret så meget, så de ikke er VVM-pligtige.”

At der under screeningsproceduren i stort omfang sker ændringer af projekter underbygges i spørgeskemaundersøgelsen, hvor 89 ansatte i amterne og HUR har deltaget. Her svarer 26%, at det er lykkedes at få ændret projektet i alle eller de fleste tilfælde, mens 43% svarer, at det er lykkedes i få tilfælde. Kun 4% svarer, at det ikke lykkes i nogen tilfælde. De resterende 28% svarer ”ved ikke”.

Selvom de ændringer, der opnås i forbindelse med screeninger, oftest er til fordel for miljøet, kan det modsatte også gøre sig gældende. I et amt har der således været en screening på et svinebrug på 247 dyreenheder, som blev erklæret VVM-pligtig på grund af beliggenheden. Dette medførte så, at landmanden udvidede sin ansøgning til 450 dyreenheder ”... så der virkelig er miljøgodkendelse for pengene.” (Sagsbehandler amt nr. 5). Sagen er p.t. ikke afgjort.

Mere end halvdelen af sagsbehandlerne mener, at screeningerne fører til færre VVM-redegørelser, og det er igen primært inden for husdyrsager, at dette gør sig gældende. Årsagen til, at screeningerne fører til færre VVM-redegørelser, er hovedsageligt, at projekterne ændres for at forebygge miljøpåvirkningerne. Endvidere peger enkelte sagsbehandlere også på, at det fra amtspolitikernes side ikke er ønskeligt, at screeningerne i større omfang medfører sager, som er VVM-pligtige. En sagsbehandler fra amt nr. 7 udtaler følgende om screeningernes betydning for antallet af VVM-redegørelser:

Grunden til, at der ikke er nogen sager, der endnu er kendt VVM-pligtige i 2002 ”... er, at vi er begyndt på at kræve nogle sædskifteerklæringer ... så vi kan tilrettelægge sædskifte, så der ikke sker en så stor kvælstofudvaskning, og der dermed er VVM-pligt. Det ville de (sagerne red.) have været, hvis ikke landmændene spillede med på den. Nogle af dem, vi har dømt VVM på i 2001, ville vi måske ikke dømme VVM-pligt på i dag, hvis landmanden havde ændret sit projekt, sådan som vi ønsker det.”

Det pågældende amt går aktivt ind og foreslår ændringer i ca. en fjerdedel af husdyrsagerne. Omkring to tredjedele af sagsbehandlerne udtaler, at de har en strategi med screeninger, der går ud på at forebygge eller ændre projektet, så VVM-pligt bliver unødvendig.

Enkelte sagsbehandlere peger desuden på, at der med screeningerne opnås en formidling til offentligheden. Således udtaler en sagsbehandler fra amt nr. 7:

”Der har aldrig været så meget fokus på landbruget, siden vi begyndte at lave screeninger. Vi smider (med offentliggørelserne red.) jo i aviserne, hvad der sker, og hvad konsekvenserne er. Og i løbet af de sidste to år er landbruget måske begyndt at skrive mere (om tiltag i ansøgningerne red.) eller lave flere tiltag. Men om det er samfundets krav, eller det er VVM-reglernes fortjeneste, det kan diskuteres.”

Endelig peger enkelte sagsbehandlere på, at man med screeningerne opnår større klarhed om, hvad man siger ja eller nej til. Screeningerne bidrager altså til beslutningsstøtte og oplysning for beslutningstagerne.

Da der helt klart er forebyggende elementer i screeningsprocessen både før og efter ansøgningen, er det relevant at vide, hvorledes muligheden for forebyggelse er på dette tidspunkt i processen i forhold til i en senere VVM-proces. Derfor er de interviewede sagsbehandlere spurgt, om screeningerne giver bedre muligheder for at forebygge eller ændre projekter end den egentlige VVM-proces. Langt størstedelen mener, at den egentlige VVM-proces giver bedre muligheder for forebyggelse og for at ændre projektet. Dog peger flere sagsbehandlere på, at en fordel ved screeninger kan være, at de fleste bygherrer er indstillet på at undgå VVM-pligt, fordi man herved kan spare både tid og penge. Derfor er de også villige til at ændre projektet, så det bringes ud af VVM-pligt. En anden fordel er, at man kommer ind i projektet på et tidligt stadie, og af den grund er det lettere at få ændret ansøgningen. En sagsbehandler fra amt nr. 8 mener ikke, at screeninger giver bedre mulighed for forebyggelse end VVM, men vurderer samtidigt, at screeningerne samlet set flytter mere miljø end VVM, fordi der er så mange screeninger. Det påpeges endvidere af samme sagsbehandler, at man får relativt lidt ud af VVM på husdyrsager i forhold til arbejdsindsatsen.

Fordelene ved den egentlige VVM-proces i forhold til screeninger er, at offentlighedsfaserne kan lede til ændringer af projektet, og at man i VVM ser på hele bedriften, mens man i screeninger kun ser på udvidelsen. En anden fordel er, at man i VVM kan stille vilkår eller forhandle med kommunen om at stille vilkår i miljøgodkendelsen. En screening giver således ikke så gode muligheder som en VVM, når man ikke kan blive enig med landmanden om forudsætningerne i screeningen. Der er med andre ord ikke de samme juridiske muligheder i en screening som i en VVM. Der er dog et eksempel på, at et amt med screeningen vurderer projektet ikke-VVM-pligtigt under nogle forudsætninger, som så efterfølgende kontrolleres. Endelig peges der på, at man i VVM er klædt bedre på over for landmanden til at forsvare det, man gør, idet man har større viden på grund af beregninger og modeller.

7.5 Anvender amterne de indsamlede informationer i den overordnede planlægning

Da der med screeningerne indsamles store mængder data om landbrugsstrukturen i amterne, ville det være oplagt at bruge denne viden mere overordnet, eksempelvis gennem amtets planlægning. Der er imidlertid stor forskel på, hvor systematisk amterne indsamler og anvender data. Nogle ved ikke engang, hvor stort et areal de har screenet, mens tre amter har tal for, hvor stor en del af amtets areal, der er screenet. Andelen ligger mellem 5% og 50% af amtens areal.

Kun ét amt, Viborg, har brugt den indsamlede viden, om end i begrænset omfang. Der er bl.a. på baggrund af de indsamlede data blevet udviklet et GIS-program, der kan beregne nitratudvasknin

gen i amtet. Dette er lagt ud på Viborg Amts hjemmeside (Viborg Amt, 2002). Hjemmesidekortene anvendes i debatfaserne op til vedtagelse af regionplanen, hvor kortene giver overblik over situationen og problematiserer dagens situation. På baggrund heraf anvendes kortene til at opstille retningslinier i regionplanen (Christensen, 2002). Det anføres imidlertid af sagsbehandlerne i Viborg Amt som et problem ved plansystemet, at amtet ikke har mulighed at håndhæve plantiltag på baggrund af et sådan program. Eksempelvis vil det ikke være muligt generelt at forbyde udvidelser af husdyrbrug i de områder, hvor programmet viser, at der er en stor nitratudvaskning.

I forhold til Naturklagenævnets afgørelse om en udvidelse af en svineproduktion er det spørgsmålet, om denne vurdering holder. I 2002 har Fyns Amt i en screeningsafgørelse vurderet, at en udvidelse af en svineproduktion til 249 DE er VVM-pligtig på grund af miljøpåvirkningen på det omgivende nærmiljø. Samtidig beslutter amtet at nægte udarbejdelsen af regionplantillæg. Begrundelsen er, at projektet vurderes at give anledning til væsentlig miljøpåvirkning af lokalmiljøet og dermed bidrage negativt til realiseringen af regionplanens retningslinjer med hensyn til recipientkvaliteten og naturkvalitetsmål. Afgørelsen om VVM-pligt accepterer ansøger, men påklager amtets beslutning om ikke at tilvejebringe et forslag til regionplantillæg. Naturklagenævnet giver amtet medhold i at nægte at udarbejde fornødent plantillæg, da amtet har godtgjort, at det ansøgte er i strid med regionplanretningslinjer om varetagelsen af bevaringsværdige naturområder og beskyttelsen af vandmiljøet (Naturklagenævnet, 2002).

Ringkjøbing Amt har endnu ikke anvendt den indsamlede viden i den overordnede planlægning, men det er meningen, at det skal bruges i forbindelse med udpegning af særligt følsomme områder og landbrugsområder.

Flere amter tegner de screenede arealer ind på kort, dog uden at det benyttes direkte i amtets planlægning.

Sammenfattende kan det konkluderes, at der ligesom før ansøgningen sker mange ændringer til gavn for både bygherre og miljøet efter indsendelse af ansøgningen til amtet. De fleste ændringer sker inden for husdysager, men der sker også ændringer i en del af de andre sager. Der er samlet sket ændringer efter ansøgningen i omkring 26% af sagerne.

7.6 Sammenfatning

Ligesom før ansøgningen sker der også i den efterfølgende screeningsproces ændringer af projekterne. Ændringer efter ansøgningen forekommer i 29% af de undersøgte husdysager og 21% af de andre sager, hvilket betyder, at der samlet sker ændringer i 26% af sagerne. Det skal desuden gøres opmærksom på, at ovenstående ændringer anses som et minimum af de ændringer, der konkret finder sted. Dette skyldes, at vores analyse sandsynligvis ikke kan indfange alle ændringer.

Ses der både på ændringer før og efter ansøgningen, så forekommer der ændringer i mindst 45% af alle sager. Dette fordeler sig på ændringer i 53% af husdysagerne og 35% af de andre sager. Der sker således generelt flere ændringer i husdysagerne end i de andre sager. Der sker samlet omtrent lige så mange ændringer før og efter ansøgningstidspunktet.

De mest udbredte former for ændringer efter ansøgningen i husdysager er placering, udtagning af harmoniarealer, gyllehåndtering, ventilationssystemer. Der er desuden set eksempler på, at to projekter er opgivet, et byggeri er blevet pænere, samt sædskifte er ændret. Sammenlignes med ændringer før ansøgningstidspunktet, fremgår det, at der generelt er tale om samme art af ændringer.

Dog omfatter ændringerne *før* ansøgningstidspunktet hovedsageligt ændret projektstørrelse, mens ændringer *efter* ansøgningstidspunktet i større grad omfatter ændret projektplacering og ændrede udbringningsarealer. Ændringer af projekter, som ikke er husdyrsager, omfatter ændret placering, størrelse og støjtiltag.

Også efter ansøgningstidspunktet er det ansøger, der kommer med flest ændringsforslag. Amtets rolle er blevet større, mens konsulenternes rolle er blevet tilsvarende mindre i forhold til før ansøgningstidspunktet. Dette skyldes naturligt nok, at amtet starter den formelle proces efter ansøgningstidspunktet, og at en stor del af konsulenternes rolle er at bistå ansøger med udarbejdelse af ansøgningen.

Når projekter ændres efter ansøgningstidspunktet er det hyppigste udbytte for bygherren, at projektet falder uden for VVM-pligt. Desuden angives en række andre forhold, som bl.a. dækker over, at reglerne blev overholdt, og at der blev tale om et pænere byggeri. Der er desuden eksempler på, at ansøger har opnået økonomisk gevinst ved at ændre projektet i processen. Sammenlignes med udbyttet af ændringer før ansøgningstidspunktet ses det, at ingen har svaret, at ændringerne efter ansøgningen har medført en hurtigere afgørelse. Dette hænger sammen med, at sagsbehandlingstiden ofte bliver væsentligt længere, når projektet skal ændres i processen.

Set med ansøger og konsulenters øjne er de gennemførte ændringer til gavn for miljøet. Ændringerne i husdyrsager omfatter begrænset kvælstofbelastning, hensyn til § 3 områder, landskabelige hensyn og minimering af nabogener. Ændringer i andre sager omfatter begrænsning af støj og hensyn til kultur- og visuelt landskab. At der er tale om væsentlige miljøforbedringer understreges af en udtalelse fra et amt om husdyrscreeninger, hvor det vurderes, at selvom der er tale om små ændringer i screeningerne, så flytter screeningerne grundet deres store antal mere miljø end VVM-redegørelserne. Det skal dog ligesom ved ændringer før ansøgningen understreges, at der kun er set få tilfælde, hvor de identificerede ændringer har haft karakter af at være radikale. Der er således generelt tale om mindre ændringer og justeringer af projekterne.

Mere end halvdelen af sagsbehandlerne mener, at screeningerne fører til færre VVM-redegørelser, og det er primært inden for husdyrsager, at dette gør sig gældende. Årsagen til, at screeningerne fører til færre VVM-redegørelser, er hovedsageligt, at projekterne ændres for at forebygge miljøpåvirkningerne. Således har flertallet af amterne også en strategi med screeninger, der går ud på at forebygge eller ændre projektet, så de ikke er VVM-pligtige.

Kapitel 8. Indholdet og kvaliteten af screeninger

I dette afsnit analyseres 101 screeningssager, som vi har modtaget fra amterne og HUR, men for fem sager var materialet mangelfuldt, og disse fem sager indgår derfor ikke i undersøgelsen. Det er selve afgørelsen, vi har modtaget, og i mange tilfælde har vi endvidere modtaget det notat, som ligger til grund for selve afgørelsen. Da screeningssagerne blev rekvireret, bad vi om afgørelsen med tilhørende notater eller andet materiale, der underbygger afgørelsen. Der er modtaget 58 sager omhandlende landbrugssager og 43 sager omhandlende andre sager. Langt de fleste afgørelser er fra 2001, nogle fra 2000 samt nogle enkelte fra 1999. Som det fremgik af afsnit 5.1, er amternes arbejde med screeninger først for alvor intensiveret fra 2000, men først fuldt implementeret fra 2001. Derfor er amternes procedurer for screeninger også forbedret i takt med, at amterne har fået erfaring samtidig med, at der er sket en udveksling mellem amterne. Naturklagenævnet har hjemvist nogle afgørelser ud fra en vurdering af, at amterne ikke har lavet tilstrækkelige vurderinger af projektets indvirkning på miljøet. Hjemvisningen af sager har også medvirket til en opstramning af amternes procedure for udarbejdelse af screeningsafgørelser. Det er derfor forventeligt, at vores gennemgang af de 96 sager vil pege på nogle mangler, som nogle af amterne har forbedret i deres nye procedurer.

Formålet er dels at analysere og vurdere indholdet og kvaliteten af 96 screeninger, dels at se på hvilke ændringer screeningsprocessen afstedkommer for de anlæg, som er omfattet af bilag 2 i samlebekendtgørelsen. Undersøgelsen afdækker såvel de formelle som de materielle aspekter. De formelle aspekter relaterer sig til, om afgørelserne opfylder de formelle krav, der kan udledes af VVM-reguleringen, hvordan analysen gennemføres redegøres nærmere for i afsnit 8.1.

Tilsyneladende har vi modtaget sager med en overvægt, der fører til VVM-pligt. Ikke mindre end 14% af de tilsendte sager blev vurderet VVM-pligtige. Der er i de tilsendte sager ikke nogen forskel på, hvor hyppigt henholdsvis husdyrsager og andre sager vurderes VVM-pligtige. I tabel 5.1 fremgår andelen af husdyrscreeninger, som blev erklæret VVM-pligtige. For henholdsvis 2001 og 2002 var det 4,9% og 3%. Det vil sige, at de tilsendte sager har en væsentlig højere andel af projekter, som bliver erklæret VVM-pligtige.

I kapitel 4.1 om formålet med screeningen er der redegjort for, at det overordnede formål med screeninger er at afgøre, om projektet giver anledning til væsentlig miljøpåvirkning. Hvis der er tale om væsentlig miljøpåvirkning, skal myndigheden erklære projektet VVM-pligtigt med mindre, projektet kan ændres således, at den væsentlige miljøpåvirkning elimineres.

Det vil sige, at amterne skal forebygget miljøpåvirkningerne gennem ændringer af projektet, og de skal tage kontakt med bygherren for at få ændret projektet. Radikaliteten i ændringer varierer fra at undlade dele af projektet til at tilpasse det, så miljøpåvirkningen ikke bliver væsentlig.

8.1 Undersøgelsen af screeningerne

Udgangspunktet for denne undersøgelse af screeningerne er samlebekendtgørelsen, og i henhold til denne skal amterne ud fra kriterierne i bilag 3 afgøre, om der er væsentlige miljøpåvirkninger ved projekter, der er opført under bilag 2. I afsnit 4.1 er reglerne for screeninger beskrevet, og det kan kort opsummeres som følger:

- Vurdere om projekter skal screenes
- Afgøre om der er VVM-pligt

- Afgørelsen er en vurdering af projektets virkning på miljøet ud fra følgende kriterier:
 - Projektets karakteristika
 - Projektets placering
 - Den potentielle miljøpåvirkning
- Offentliggøre afgørelsen

I dette kapitel ønsker vi at analysere og vurdere, om amterne administrerer efter regelsættet for screeninger. For at gøre dette skal vi principielt analysere og vurdere, om sagsbehandleren har tolket samlebekendtgørelsen rigtig. En sådan vurdering er i realiteten subjektiv, og for at undgå at denne vurdering alene træffes ud fra vore præferencer, vil vi i stedet basere vores skøn på Naturklagenævnets praksis for at hjemvise sager. Naturklagenævnet har hjemvist en del sager med henvisning til, at amterne ikke havde tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger og ikke foretaget de fornødne vurderinger af projektets indvirkning på miljøet forud for screeningsafgørelsen. Vi henvendte os til Naturklagenævnet for at få aktindsigt i typiske sager, som nævnet har hjemvist. Naturklagenævnet fandt syv sager frem, som de havde hjemvist. Det var fem landbrugssager og to andre sager. Naturklagenævnet har fortolket screeningskriterierne for landbrugssager, og de har formuleret sig som følger:

"Screeningskriterierne må, i relation til dyrehold, fortolkes sådan, at amtet på baggrund af oplysninger om dyretætheden i området, antallet af dyreenheder før og efter udvidelsen, udbringningsarealernes placering, både egne og aftale-/forpagtningsarealer, samt bygningernes størrelse og placering skal vurdere, hvorvidt projektet er til skade for miljøet. I vurderingen skal indgå oplysninger om den miljømæssige påvirkning af vandressourcerne (grund- og overfladevand), de særlige naturområder herunder internationale beskyttelsesområder og §3-områder. I relation til naturområderne skal både spørgsmålet om kvælstof- og ammoniakpåvirkningen belyses. Amtet skal endvidere vurdere projektet sammenholdt med baggrundsbelastningen i området (kumulation), og forholde sig til, om der foreligger særlige omstændigheder ved projektet i øvrigt." (Naturklagenævnet, 2001a)

Vi har således valgt Naturklagenævnets praksis i disse sager som retningsgivende, men ud fra interviewene kan man dog få det indtryk, at Naturklagenævnet har en varierende praksis i afgørelserne. Rent faktisk har vi set en afgørelse på en redegørelse, hvor blandt andet en manglende vurdering af projektets kumulation ikke blev anset som et problem. Argumentet var, at samlebekendtgørelsens regler om VVM-vurdering alene gælder for konkrete anlæg, og at det heraf følger, at udgangspunktet ikke kan være et geografisk område. Vi har set bort fra denne afgørelse, men det viser, at det kan være svært for amterne at vurdere Naturklagenævnets praksis.

Ved en gennemgang af Naturklagenævnets afgørelser, som vi fik stillet til rådighed, er vi kommet frem til følgende mønster for hjemvisning, og sagerne er hjemvist på grund af:

- Manglende vurdering af om projektet hører under bilag 2
- Kumulation med andre projekter og i forhold til baggrundsbelastningen i området
- Ved manglende vurdering af miljøpåvirkningen projektets relevante natur-, kultur- og landskabstype, herunder også en vurdering af påvirkningen af vandmiljøet og tætbefolkede områder

I langt de fleste afgørelser har Amtet alene henvist til, at det ansøgte samlet set ikke vurderes at få en indvirkning på miljøet. I sagerne er der typisk konstateret, at der er beskyttelsesværdige naturty

per, men amterne har ikke konkret vurderet indvirkningen for de berørte områder. I disse sager har Naturklagenævnet fundet, at amtet forud for afgørelsen ikke har haft tilstrækkelige oplysninger og *ikke* har foretaget de fornødne vurderinger af projektets indvirkning på miljøet.

I gennemgangen af de 96 screeningssager anvendes Naturklagenævnets praksis for at hjemvise sager som målestok for om samlebekendtgørelsen følges. Fordelen ved denne metode er, at det netop er Naturklagenævnets opgave at vurdere retlige spørgsmål i klager om VVM-sager. Et af de retlige spørgsmål, som nævnet tager stilling til, er om amternes afgørelser er udarbejdet i henhold til samlebekendtgørelsen. På baggrund af Naturklagenævnets praksis er de 96 sager analyseret i forhold til, om amterne har lavet en konkret vurdering af:

- Kumulation med andre projekter
- Om projektets miljøpåvirkning er vurderet for de relevante beskyttelsesværdige natur-, kultur- og landskabstyper, som projektet påvirker

I forhold til kumulationen analyseres sagerne for om amtet har beskrevet, om der er andre lignende projekter inden for projektets geografiske område. Endvidere har vi analyseret, om amterne har vurderet projektets betydning for den samlede belastning af området. I det omfang amtet har identificeret beskyttelsesværdige natur-, kultur- og landskabstyper inden for projektets geografiske område, er det analyseret, om amtet har lavet en konkret vurdering af projektets miljøpåvirkning på det identificerede område. I det omfang amterne ikke har gjort det, har Naturklagenævnet haft en praksis med at hjemvise sådanne sager.

Som det fremgik af kapitel 6.1, har amterne i mange tilfælde formået at ændre projekterne. Da afgørelserne skal offentliggøres, må de også betragtes som en formidling til berørte borgere og interesseorganisationer. Det vil sige, at forvaltningsretlige principper gælder for afgørelserne. Det betyder blandt andet, at afgørelserne skal være begrundede. Selve substansen af afgørelserne er jo en vurdering af, om det pågældende projekt har en væsentlig miljøpåvirkning ud fra projektets karakteristika, projekters placering og/eller den potentielle miljøpåvirkning. Hvis en lægperson skal kunne forholde sig til, om reglerne i samlebekendtgørelsen er fulgt, så må det eksplicit fremgå, hvorvidt det er vurderet, om de enkelte påvirkninger er væsentlige for berørte recipienter. Derfor analyseres og vurderes formidlingen i afgørelserne også.

Lad os lige opsummere grundlaget for at undersøge og vurdere indholdet af de 96 screeningssager. Det er analyseret, om følgende forhold er belyst i afgørelserne med tilhørende baggrundsmateriale:

- **Omfang af afgørelser**
 - Begrundelser i afgørelser
 - Projektets dimensioner
 - Vurdering af arealanvendelse
- **Systematik i amternes arbejde**
 - Skematik/systematik i afgørelserne
 - Undersøgelser/beregninger
- **Screeningernes materielle indhold og det anvendte miljøbegreb**
 - Kumulative effekter
 - Potentielle miljøpåvirkninger
 - Den miljømæssige bæreevne for beskyttelsesværdige natur-, kultur- og landskabstyper
- **Formidling**

8.2 Omfang af screeningsafgørelser - udarbejder amterne mini VVM'er?

Naturklagenævnet (2001a) har redegjort for, at amterne ikke skal lave mini-VVM'er, og det er gentaget på Alma-mødet d. 11. juni 2002. Med nærværende undersøgelse kan det dokumenteres, at amterne på ingen måde laver mini-VVM'er. Alle afgørelser i denne undersøgelse havde et mindre eller tilsvarende omfang af de afgørelser, som Naturklagenævnet har hjemvist. I gennemsnit er afgørelserne på 3-4 sider inklusiv de udarbejdede notater. Over halvdelen af afgørelserne fylder mindre end 2 sider, inklusiv reference til samlebekendtgørelsen, klage muligheder og resumé af projektet. Selve afgørelsen har ofte karakteren:

"Amtet vurderer på baggrund af de fremsendte oplysninger samt på baggrund af amtets oplysninger om grundvands-, vandløbs-, naturforhold med videre, at ændringen af deres landbrug ikke kan antages at have en væsentlig indvirkning på miljøet". Begrundelsen herfor er, at det vurderes

- *At der ikke vil opstå væsentlige gener for naboer,*
- *At det ansøgte anlæg ikke har en dimension, som kan forudsætte en VVM-redegørelse.*

Ovenstående citat indikerer, at de mange forhold, som amtet skal tage stilling til, i mange tilfælde gøres alene ud fra en helhedsvurdering. Ved gennemgangen af de 96 afgørelser er det konstateret, at alle afgørelser indeholder en samlet begrundelse for, om projektet er VVM-pligtig eller ej. Desuden indeholder alle afgørelserne også en beskrivelse af projektet og klagemulighederne for enhver med en retlig interesse i sagen. Rent formmæssigt lever amterne op til kravet om begrundelser, men vi vil senere analysere, om projekterne vurderes i forhold til den potentielle miljøpåvirkning og kumulation.

Mange amter har også forstået budskabet med, at screeningerne skal forebygge, at VVM-pligt er nødvendig. Det har i enkelte afgørelser givet sig udslag i, at amtet har udvist en vis kreativitet med hensyn til at argumentere for, at sagerne skal afgøres, så VVM-pligt er unødvendig. For eksempel er Sag nr. 28 en spændende sag, som omhandler en udvidelse af en kyllingefarm. Kyllingefarmen fik i 1981 en miljøgodkendelse til 276 dyreenheder, og det oplyses i ansøgningen, at der nu er et dyrehold, svarende til 356 DE. Den konkrete screening omhandler en udvidelse med 123 DE. Amtet vurderer som følger:

"En i øvrigt lovligt eksisterende fjerkræfarm med mere end 250 DE vil alene blive omfattet af kravet om regionplantillæg..., hvis der ønskes en så væsentlig udvidelse, at det kan sidestilles med nyanlæg. Dette er ikke tilfældet i den aktuelle sag." (Sag nr. 28)

Amtet vurderer i denne sag kun udvidelsen i forhold til grænseværdien for anlæg til husdyrproduktion, og de vurderer ikke projektet i sin helhed, selvom størrelsen af anlægget alene vil (eller ville) udløse VVM-pligt, hvis der var tale om nyanlæg. Amtets fortolkning af VVM-reglerne er ikke i overensstemmelse med Naturklagenævnets orientering nr. 109 om to husdyrsager med en udvidelse på henholdsvis 24 og 86 DE. Udvidelsen af begge anlæg betyder, at anlæggene kommer over grænseværdien på 250 DE. Efter nævnets opfattelse vil principielt enhver udvidelse til 250 dyreenheder eller mere medføre, at der skal udarbejdes regionplantillæg med VVM-vurdering (Naturklagenævnet, 1996). Det vil sige, at enhver husdyrproduktion, der udvides til mere end 250 DE skal sidestilles med nyanlæg. Ud fra Naturklagenævnets fortolkning af samlebekendtgørelsen burde amtet i sag nr. 28 have erklæret udvidelsen for VVM-pligtig.

I sag nr. 28 vurderes projektets virkning kun i relation til det landskabelige og kulturelle forhold, da landsbyen er bevaringsværdig på grund af sin markante placering i landskabet. Andre miljøforhold vurderes ikke. I hvilket omfang afgørelserne tager stilling til alle kriterierne i Bilag 3 til samlebekendtgørelsen bliver analyseret i afsnit 8.4 om vurderingen af projektets virkning på miljøet.

At det er amterne, der udarbejder screeningerne, giver sig blandt andet udslag i, at næsten alle amter vurderer projektet i forhold til den planlagte arealanvendelse i regionplanen. I 88% af alle sager har amterne vurderet projektets placering i forhold til den nuværende og planlagte arealanvendelse. Naturinteresser er beskrevet i 69% af sagerne, og det er overvejende sager, der er placeret i det åbne land. Det vil sige, at placeringen af landbrugssager og infrastrukturprojekter er blevet vurderet i næsten alle sager. Det er hovedsagelig i industrisager, at amterne ikke har vurderet arealanvendelsen, formodentlig fordi placeringen af industrier typisk følger planlægningen for erhvervsområder. Endvidere er mulighederne for at omlokalisere eksisterende virksomheder i realiteten meget begrænset.

Vurderet på omfanget af afgørelserne kan det konstateres, at amterne ikke laver ”mini-VVM’er”. Det helt basale som begrundelser, beskrivelse af projektet, klageanvisning mv. er opfyldt i stort set alle afgørelser. Selve begrundelserne er oftest en helhedsvurdering af projektets indvirkning på miljøet. Projekterne vurderes også i forhold til den nuværende arealanvendelse, der er beskrevet i regionplanen. De kumulative effekter, de potentielle miljøpåvirkninger og det naturlige miljøes bæreevne vil blive mere detaljeret behandlet i det følgende, men først vil amternes systematik i sagerne være genstand for en analyse.

8.3 Systematik

Ved gennemgangen af sagerne har vi analyseret, om der er en systematik i, hvordan amterne vurderer projektets karakteristika og placering samt miljøpåvirkningen af omgivelserne. Som det fremgår af tabel 5.5, anvender kun tre amter (HUR, Århus og Ringkøbing Amt) konsekvent checkskemaer som grundlag for screeninger eller beskriver forholdene ud fra samlebekendtgørelsens Bilag 3. Det vil sige, at de efter bedste evne forsøger at inddrage det brede miljøbegreb, som VVM-reguleringen er baseret på. Ligeledes gennemgås sagerne systematisk, og det vurderes, om de enkelte elementer i bilag 3 bliver berørt af det konkrete projekt. Alle tre amter gør brug af skemaer med tilhørende bemærkninger. Skemaerne suppleres med en kvalitativ vurdering af de forhold, der gav anledning til bemærkninger, og amtet udarbejder endvidere en samlet vurdering af om en VVM-redegørelse er nødvendig. I to amter (Viborg og Fyns Amt) er der endvidere anvendt en systematik for landbrugs-sager, hvor bilag 3 er anvendt, men ikke helt så systematisk som i amterne med anvendelse af skemaer. Viborg Amt beregner systematisk udvaskning af kvælstof til vandmiljøet, hvis arealer i nærheden af udbringningsarealer er af drikkevandsinteresse.

I fire amter gennemgås sagerne systematisk ud fra dele af bilag 3. Typisk vurderes de potentielle miljøeffekter og recipienternes bæreevne ikke, og det er også mere begrænset, i hvilket omfang naturinteresser vurderes. Hvorfor amterne kun vurderer miljøpåvirkningen på dele af bilag 3 kan ikke beskrives ud fra det foreliggende materiale. Den anvendte systematik er udledt af de tilsendte afgørelser, hvor det er konstateret, at de fire amter har anvendt samme læst i deres afgørelser. Men den anvendte systematik varierer lidt fra amt til amt, og et af disse amter vurderer kun miljøpåvirkningen i forhold til særlig følsomme naturområder og vandløb.

For de resterende tre amter ses der ikke at være anvendt en ensartet systematik i vurdering af de tilsendte sager. Et af disse tre amter skriver, at vurderingen alene er baseret på det fremsendte samt

amtets egne oplysninger om grundvands-, vandløbs- og naturforhold med videre. Et andet af disse amter vurderer derimod udelukkende på regionplanens beskrivelse af arealanvendelsen. Derved er amtet afhængig af sin egen kvalitet i planlægning, men det betyder også, at kumulation med andre projekter, recipienternes bæreevne og de potentielle miljøpåvirkninger **ikke** indgår i screeningen. Resultatet af denne praksis er, at amterne ikke følger samlebekendtgørelsens regler. I det mindste bør amterne have argumenteret for, at de udeladte elementer ikke har betydning for det pågældende projekt.

At afgørelserne baseres på et snævert grundlag får blandt andet den konsekvens, at bygherren ikke bliver sikret mod fremtidig regulering, da amtet eksempelvis ikke tager stilling til projektets påvirkning af de fremtidige vandindvindingsmuligheder. I stedet laver de en beskrivelse som følger:

"Flere af de berørte arealer ligger i regionplan 1997 i område med særlige drikkevandsinteresser og/eller udpeget indvindingsopland til vandværksboringer..., men amtet gør opmærksom på, ... at der vil blive udarbejdet indsatsplaner for beskyttelse af grundvandet i området, hvilket ikke kan udelukke at der - mod erstatning - vil blive fastlagt restriktioner for blandt andet udbringning af husdyrgødning på nogle arealer i området." (sag nr. 4).

I afgørelsens konklusion hedder det, at amtet finder, at de nævnte planforhold og beskyttelsesinteresser ikke gør det nødvendigt at udarbejde en VVM-vurdering. Der er ikke foretaget en konkret vurdering af projektets indvirkning på de berørte natur- og beskyttelsesværdige arealer.

Det er kun få amter, der tager stilling til, om gældende miljøregler for det planlagte projekt er overholdt. Der er ingen formelle krav om, at amterne skal sikre, at de gældende miljøregler for projektet efterleves, men som beskrevet i kapitel 4.1 anbefaler Miljøministeriet i vejledningen, at amterne tager stilling til, om reglerne er opfyldte, da det kan tages som en indikation på, at projektet ikke har væsentlige virkninger på miljøet. Dette anføres som et vigtigt formål med screeninger af de interviewede sagsbehandlere.

De gældende miljøregler for projekterne har typisk et mere snævert miljøbegreb end VVM-reguleringen. Derfor må amterne supplere med en vurdering af de kumulative effekter, miljøets bæreevne for bevaringsværdige områder samt en vurdering af de potentielle miljøpåvirkning. Disse forhold bliver analyseret i afsnittet om de materielle forhold og er vurderet i henhold til samlebekendtgørelsen.

8.4 Screeningernes materielle indhold og det anvendte miljøbegreb

I dette afsnit vil vi undersøge, om amterne vurderer virkningen på miljøet i forhold til de krav, som Naturklagenævnet implicit har stillet gennem begrundelserne i de hjemviste sager. I gennemgangen af afgørelserne analyseres for om de kumulative effekter, de potentielle miljøpåvirkninger samt bæreevnen for beskyttelsesværdige natur-, kultur- og landskabstyper er medtaget i vurderingen af virkningen på miljøet. Hvis disse forhold indgår i vurderingen af virkningen, lever amterne op til det brede miljøbegreb, som VVM-reguleringen baseres på. Analysen af screeningerne giver os mulighed for at vurdere det miljøbegreb, amterne anvender i praksis.

Projektets **kumulative effekter** bør efter Naturklagenævnets afgørelser indeholde en vurdering af, om der er andre lignende projekter inden for projektets geografiske område, men også hvilken betydning projektets indvirkning har i forhold til områdets miljøbelastning.

Det er meget sparsomt i det omfang, amterne har vurderet de kumulative effekter. Det er kun sket i 17% af de gennemgåede sager, og ingen af disse sager er husdyrsager. I det omfang kumulationen indgår i afgørelsen, er det typisk ved afkrydsning af et skema eventuelt med en bemærkning om, at der er ikke andre tilsvarende projekter i det pågældende område. Helt overvejende har de amter, der har berørt kumulationen blot konstateret, at der ikke er nogen. Det vil sige, at amterne kun vurderer de kumulative effekter i forhold til andre projekter, mens projektets virkning på områdets miljøbelastning ikke vurderes.

Der er ingen eksempler på, at et amt har vurderet konsekvenserne af en udvidelse af et husdyrbrug for områdets dyretæthed. Nogle amter konstaterer, om harmonikravet er opfyldt, men ingen af amterne vurderer konsekvenserne af udvidelsen for områdets miljøbelastning. Der er heller ingen eksempler på, at beregninger eller kvalitative beskrivelser eller vurderinger af de kumulative effekter. I et vejprojekt på Amager vurderer HUR, at vejprojektet vil skabe trafik i takt med udbygningen af Ørestaden. Projektet vurderes også VVM-pligtig.

I en sag om en husdyrudvidelse, der er lokaliseret i et nitratfølsomt område med vandindvindingsinteresser, er der også nogle interessante betragtninger fra det pågældende amt. For det berørte vandværk konstateres det i afgørelsen, at nitratindholdet over de sidste 10 år er steget fra 33 mg nitrat pr. liter til 44 mg/l. I afgørelsen gives udtryk for følgende principielle holdning:

"... det er Natur- og Miljøkontorets opfattelse, at såfremt der generelt, inden for de udvalgte nitratfølsomme indvindingsområder, der angivet ovenfor udgør en ganske betydelig del af områderne med særlig drikkevandsinteresser, skal skrides ind over for etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbrug under 250 DE, må det kræve lovgivning." (Sag nr. 30)

Den ovenstående praksis viser desuagtet en stigende koncentration af nitrat i vandet, at det pågældende amt ikke ønsker at inddrage de kumulative effekter for udvidelser af husdyrbrug under 250 DE med mindre, der gennemføres ny lovgivning. Det skal imidlertid gøres opmærksom på, at det pågældende amt siden har ændret praksis, idet der er indført kriterier for, hvornår der kan vurderes, at VVM-pligt ikke er nødvendig. Således er et kriterium for at kunne vurdere, at VVM-pligt er unødvendig, at der ikke må ske en øget nitratudvaskning fra det ansøgte projekt i nitratfølsomme indvindingsområder. Vurderes sagen ikke-VVM-pligtig, skal det ske ved politisk stillingtagen i udvalg for teknik og miljø.

I HUR beskrives de kumulative effekter konsekvent, mens Århus Amt gør det i godt halvdelen af sagerne. Alle andre amter har ikke beskrevet de kumulative effekter i afgørelserne. I rapporterne om henholdsvis kvalitet i VVM og spørgeskemaundersøgelsen blev det påpeget, at netop det kumulative er vanskeligt håndtere.

Det må konkluderes, at amterne kun på skråmt tager de kumulative effekter med ind i screeningen, hvor de tilsyneladende kun skønsmæssigt vurderer, at der ingen effekter er ved projektet. Derved bliver vurderingen af miljøpåvirkningen isoleret til det enkelte projekt. Det virker påfaldende, at ingen af amterne har vurderet de kumulative effekter for husdyrbrug. Som det fremgår af kapitel 5.5 om procedurer, er der ingen af amterne, der har udviklet kriterier for kumulationen. Der er tilsyneladende et udviklingspotentiale både med hensyn til at udvikle nogle modeller for beregningen af kumulationen og for at udvikle nogle kriterier for vurderingen af kumulationen. I kapitel 5.5 har vi

redegjort for amternes brug af beregninger, værktøjer og kriterier, men ingen amter anvender dette for de kumulative effekter.

De **potentielle miljøpåvirkninger** vurderes i 36% af sagerne, og igen sker det ved at krydse af i nej på skemaet, som nogle amter har udviklet. Amterne vurderer lige hyppigt de potentielle miljøpåvirkninger i landbrugsager som andre sager. Fire amter har vurderet de potentielle miljøpåvirkninger (29 ud af 35 sager). HUR og Ringkøbing har gjort det konsekvent, mens Storstrøm og Viborg har gjort det i det omfang, de fandt det relevant. I de andre amter sker vurderingen af de potentielle miljøpåvirkninger kun sporadisk, nemlig i seks tilfælde ud af 56 sager.

Dog er der i landbrugssager eksempler på, at potentielle miljøeffekter i form udvaskning af kvælstof eller kvælstofdeposition beregnes. Eksempelvis kræver Viborg Amt, at ansøgningen om udvidelse af dyrehold indeholder udvaskningsberegninger, hvis udspretningsarealer ligger i nærheden af vandindvindingsinteresser. Sag nr. 89 kan illustrerer, hvordan vurderingen af de potentielle miljøpåvirkninger inddrages:

"Udvaskning af kvælstof til grundvandet

Landbocenter Midt har beregnet udvaskningen af kvælstof... Beregningerne viser, at der før udvidelse vil udvaskes ca. 41 mg nitrat pr. liter i det nydannede grundvand og efter udvidelse stiger nitratinholdet 51 mg pr. liter... Det vurderes, at regionplanens retningslinier om beskyttelse af grundvandet er tilgodeset." (Sag nr. 89)

Af det fremsendte materiale fremgår det kun i 7% af sagerne, at de potentielle miljøpåvirkninger er beregnet. Det er oftest udvaskningen af nitrat til grundvandet, som beregnes. Endvidere laves der enkelte depositionsberegninger for kvælstof, og i en enkelt sag er der gennemført lugtgeneberegninger. Viborg Amt har lavet beregninger over de potentielle miljøpåvirkninger i halvdelen af landbrugssagerne, mens de andre amter kun har fundet det nødvendigt at beregne de potentielle miljøpåvirkninger i 3 ud af 49 sager. Forskellen kan kun forklares ved, at mange amter tager for let på at beregne de potentielle miljøpåvirkninger.

De fem amter, der arbejder mest systematisk, har også i langt flere sager taget de potentielle miljøpåvirkninger med. De potentielle miljøpåvirkninger er her medtaget i godt halvdelen af sagerne, mens de syv andre amter kun har medtaget de potentielle miljøpåvirkninger i hver femte sag.

Det er således 64% af sagerne, hvor de potentielle miljøpåvirkninger ikke er vurderet - endsige nævnt i afgørelserne. Dette tal er foruroligende, da VVM-screeningen netop skal vurdere miljøpåvirkningen. Hvis de potentielle miljøpåvirkninger ikke vurderes, er en væsentlig del af den forebyggende dimension faktisk tabt på gulvet. Alt i alt må det konkluderes, at de potentielle miljøpåvirkninger behandles overfladisk af amterne, hvor det kun er et enkelt amt, der systematisk foretager beregninger, når det er relevant. Det skal understreges, at dette billede relaterer sig til afgørelser for 2001. For de amter, der ikke anvender beregninger eller vurderingskriterier, må de fra sag til vurdere projektets potentielle miljøpåvirkning for de relevante recipienter. I nærværende undersøgelse er det kun i et fåtal af afgørelser, hvor det fremgår, at amterne har foretaget en konkret vurdering.

Det er også i et begrænset omfang af sagerne, hvor amterne har inddraget **det naturlige miljøes bæreevne** for de beskyttelsesværdige natur-, kultur- og landskabstyper. I alle afgørelser er det kun i 27% af afgørelserne, at miljøets bæreevne indgår i vurderingen af miljøpåvirkningen. Igen er det de tre amter med den systematiske tilgang, der har inddraget disse forhold. I de andre amter er det kun

i to ud af 66 afgørelser, mens de tre "systematiske" amter gør det i 25 ud af 30 afgørelser. Det kan konkluderes, at tre amter konsekvent inddrager det naturlige miljøes bæreevne, mens det sker sjældent i de resterende ni amter. Det er dog sparsomt, i hvilken udstrækning der foretages konkrete vurderinger af det enkelte projekts påvirkning af berørte områder.

I HUR og Ringkøbing Amt indeholder afgørelserne en screening af de berørte beskyttelsesværdige natur-, kultur- og landskabstyper på skemaform, og i det omfang, der er beskyttelsesværdige områder, kommenteres, hvordan det enkelte område påvirkes af projektet. I Århus Amt forekommer vurderingen lidt mindre grundig end for de to øvrige amter. Der er ingen tvivl om, at de andre amter kunne drage nytte af disse amters erfaring på dette felt. I nogle af sagerne sker der kun en beskrivelse af de beskyttelsesværdige typer, mens vurderingen af projektets indvirkning ikke foretages.

I forhold til Naturklagenævnets praksis for at hjemvise sager med en begrundelse af, at amtet ikke har beskrevet og vurderet projektets påvirkning af det naturlige miljøes bæreevne, er det kun HUR, Ringkøbing og Århus Amt, der lever op til Naturklagenævnets "krav". Det er helt usandsynligt, at kun to ud af 66 projekter berører beskyttelsesværdige natur-, kultur- og landskabstyper. Hvis projektet eksempelvis ligger i nærheden af et habitatområde, så er det Naturklagenævnets opfattelse, at amtet må lave en konkret vurdering af projektets indvirkning på habitatområdet.

I 66% af sagerne beskrives relevante naturinteresser (beskyttelsesværdige natur-, kultur- og landskabstyper), der berøres af det enkelte projekt, men det er i under halvdelen af disse sager, at amterne foretager en konkret vurdering af projektets indvirkning på det beskyttelsesværdige område. I forhold til Naturklagenævnets praksis for hjemvisning vurderer vi, at over halvdelen af disse sager vil blive hjemvist, hvis der klages. Argumentet for hjemvisningen vil være, at amterne ikke har lavet en konkret vurdering af projektets indvirkning på det beskyttelsesværdige område.

8.5 Formidling

Som professionel læser får man det indtryk, at de enkelte sagsbehandlere har en kompetence på et højt fagligt niveau, og at der er en stor viden i organisationen. Målgruppen for afgørelserne er tilsyneladende ansøger, da amterne ikke har skrevet det på en måde, så en lægperson kan tage stilling til afgørelsen. Lægpersonen vil typisk være en nabo eller en person med interesse for de lokale miljøforhold. Hvilke oplysninger har denne målgruppe brug for?

For det første har de brug for oplysninger om projektets karakteristika, projektets placering samt projektets potentielle miljøpåvirkning. Hvis disse krav skal opfyldes, ser vi ingen anden udvej end, at amterne må bruge de tidligere nævnte afkrydsningsskemaer, hvor lægpersonen kan se, hvilke forhold amtet vurderer er uden betydning for sagen. Det giver personen mulighed for at vurdere, om han er enig heri.

For de kortfattede afgørelser, der udgør mere end halvdelen, får læseren ingen informationer om projektets indvirkning på miljøet med hensyn til kumulation, de potentielle miljøpåvirkninger eller miljøets bæreevne. Dette er kritisabelt, når afgørelsernes formidling vurderes. Kun i en tredjedel af afgørelserne kan læseren umiddelbart se hvilken systematik, amtet gør brug af. Hvis der anvendes en systematik efter bilag 3, har læseren et bedre grundlag for at vurdere, om amtet har lavet de fornødne vurderinger. Endvidere kan læseren eksplicit se, hvilke påvirkninger og beskyttelsesværdige områder amterne har set bort fra. Dette giver dermed lægpersonen bedre muligheder for at vurdere, om der er grundlag for at vurdere, om de vil påklage sagen til Naturklagenævnet

8.6 Sammenfatning

I den indholdsmæssige analyse af de 96 screeninger har vi vurderet, at omfanget af afgørelserne ikke har karakter af ”mini-VVM’er”. Derimod har amterne udarbejdet relativt kortfattede afgørelser, der indeholder de helt basale forhold som begrundelser, beskrivelse af projektet, klageanvisning mv. Selve begrundelserne er oftest en helhedsvurdering af projektets indvirkning på miljøet. Det vil sige, at projektets påvirkning af forskellige natur-, miljø- og kulturtyper ikke vurderes særskilt i screeningsafgørelserne. Projekterne vurderes også i forhold til den nuværende arealanvendelse, der er beskrevet i regionplanen. De fleste af de 96 afgørelser er fra 2001, og siden har amterne udviklet procedurer og en systematik for screeningsarbejdet, der imødekommer en del af den kritik, som rejses i nærværende evaluering.

Som professionel læser får man det indtryk, at de enkelte sagsbehandlere har en kompetence på et højt fagligt niveau, og at der er en stor viden i organisationen. Selve formidlingen af afgørelserne er imidlertid kun rettet mod ansøger, hvilket gør det vanskeligt for en lægperson at tage stilling til afgørelsen.

Kun på skråt har amterne vurderet de kumulative effekter i afgørelserne. Derved bliver vurderingen af miljøpåvirkningen isoleret til det enkelte projekt. Da amterne gennemfører mange screeninger af husdyrbrug, virker det påfaldende, at ingen af amterne har vurderet de kumulative effekter. Det fremgår af afsnit 5.5 om beslutningsprocedurer, at ingen af amterne har udviklet kriterier for kumulationen. Der er tilsyneladende et udviklingspotentiale både med hensyn til at udvikle nogle modeller for beregningen af kumulationen og til at udvikle nogle kriterier for vurderingen af kumulationen.

I 64% af sagerne er de potentielle miljøpåvirkninger ikke vurderet - endsige nævnt i afgørelserne. De potentielle miljøpåvirkninger behandles således overfladisk af amterne, og kun et enkelt amt foretager systematiske beregninger på dette felt, når det er relevant. Der vurderes fra sag til sag i de amter, der ikke anvender beregninger eller vurderingskriterier for potentielle miljøpåvirkninger.

Tre amter beskriver og vurderer det naturlige miljøes bæreevne konsekvent. I 66% af sagerne beskrives relevante naturinteresser (beskyttelsesværdige natur-, kultur- og landskabstyper), der berøres af det enkelte projekt, men amterne foretager kun en konkret vurdering af indvirkningen på beskyttelsesværdige områder i mindre end halvdelen af disse sager. I forhold til Naturklagenævnets praksis for hjemvisning skal amterne foretage en konkret vurdering, hvis sagen ikke skal hjemvises.

Amterne har et betydeligt forbedringspotentiale med hensyn til at få vurderet de kumulative effekter, de potentielle miljøpåvirkninger samt det naturlige miljøes bæreevne i screeningsafgørelserne. Udelades disse forhold, er en væsentlig del af den forebyggende dimension faktisk tabt på gulvet. Dette forhold vil blive yderligere behandlet i konklusionen på screeningsdelen.

Kapitel 9. Delkonklusion - er screeninger umagen værd?

I denne konklusion vil vi med udgangspunkt i de gennemførte undersøgelser diskutere VVM-screeninger mere generelt. Konklusionen vil fokusere på den miljømæssige effekt af screeninger og på administrationen af VVM-reglerne. Overordnet vil vi forsøge at svare på spørgsmålet - er screeninger umagen værd? Det miljømæssige svar bliver afgjort ud fra, om projekterne er ændret således, at projektets miljøpåvirkning bliver mindre. I forhold til administrationen af reglerne er det med udgangspunkt i, at VVM-reguleringen er baseret på helhedsorientering, forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggelse. Det giver sig udslag i et bredt miljøbegreb. Helt konkret skal VVM-reguleringen vurdere projektets indvirkning på miljøet ved blandt andet at se på de kumulative effekter og de potentielle miljøpåvirkninger, og projektet skal ses i forhold til dets indvirkning på bevaringsværdige miljø-, kultur- og naturtyper. Det vil sige, at VVM-reguleringen skal forebygge miljøproblemer, men det skal også administreres ud fra et bredere miljøbegreb end mere traditionel miljøregulering omfatter. Med andre ord vil vi svare på, om amterne administrerer i overensstemmelse med formålet med screeninger, og om det brede miljøbegreb afspejles i afgørelserne. Den kritik, der bliver rejst på baggrund af sagsgennemgangen, er der i et vist omfang allerede taget højde for, da amterne løbende har forbedret det administrative grundlag. Til sidst vil vi vurdere potentialer for forbedringer i screeningspraksis.

Først med de nye regler i 1999 blev screeninger en reguleringsform. Siden 1999 har amterne forbedret procedurerne for screeningerne. Antallet af screeninger har frem til 2001 været stærkt stigende. Siden 2001 er antallet af screeninger i Danmark stagneret omkring 2.000 - 2.500 screeninger årligt, fordelt på ca. 90% husdyrsager og 10% andre sager. Det er vores klare indtryk, at langt de fleste husdyrsager bliver screenet, mens de andre anlæg/projekter på Bilag 2 ikke i samme omfang bliver indfanget, idet flere kommuner ikke sender alle projekter efter bilaget til amterne.

9.1 Effekten af VVM-screeninger

Ved at interviewe ansøgere og deres konsulenter har det været muligt at identificere en del af de gennemførte ændringer for de enkelte projekter i forbindelse med ansøgningen og/eller efter, ansøgningen er fremsendt til amtet. Herudover er der sandsynligvis en række ændringer, som er gennemført, men som ansøger og konsulenter enten ikke opfatter som ændringer, eller de har glemt. Eksempelvis overvejer mange landmænd deres afgrødevalg, når amter ønsker sædskifteerklæringer eller beregninger over nitratudvaskningen. Endvidere sker der også tilpasninger i udbringningsarealer for at imødegå påvirkninger af beskyttelsesværdige områder. Da disse ændringer er af mere driftsmæssig karakter, antager vi, at ikke alle ændringer er blevet fremhævet af ansøger og konsulent. Det kan på den baggrund antages, at de identificerede ændringerne ved interview af konsulent og ansøger er det minimum af ændringer, som VVM-screeningen afstedkommer.

Samlet set er det mere end 45% af projekterne, der er blevet ændret i forbindelse med screeningsprocessen. Mange af sagerne er ændret allerede, inden ansøgningen er fremsendt til amtet. Disse ændringer udgør omtrent halvdelen af det samlede antal ændringer. De resterende ændringer sker efter, amtet har modtaget ansøgningen – altså i den formelt igangsatte screeningsproces.

De mest udbredte ændringer før ansøgningen er for husdyrsager ændret projektstørrelse (antal DE), ændret placering af bygninger og ændrede udbringningsarealer for husdyrgødning. I andre sager er det primært ændringer af teknologien. Karakteren af ændringer er fortrinsvis forebyggende, men det er ikke specielt radikale ændringer, snarere tilpasninger af projektet så VVM-pligt undgås. Især for husdyrsager er mulighederne for radikale ændringer begrænsede, hvorfor tilpasninger var forvente

lig. For to sager resulterede projektet i mere radikale ændringer i form af, at projekterne helt blev opgivet.

Der er gevinster af ændringerne før ansøgningen for både bygherren og for miljøet. Bygherren opnår, at projektet ikke bliver kendt VVM-pligtigt og en hurtigere sagsbehandlingstid. Miljøet opnår en lang række forbedringer som eksempelvis reduceret støj, bevarede natur- og kulturmiljøer og reducerede udledninger af næringssalte.

Det var to af de interviewede sagsbehandlere, der mente, at det lykkes at ændre projekterne i mere en halvdelen af tilfældene. Dette tal er meget realistisk, da vi typisk har interviewet ansøgere mere end et år efter, screeningen er afgjort. Derfor har de sikkert ikke alle ændringer præsente. Ændringer i form af udbringningsarealer, afgrødevalg og anden foderpraksis er sikkert ikke i alle tilfælde registreret, da mange ansøgere anser det for driftsændringer, der ikke har noget med VVM-screeningen at gøre.

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at VVM-screeningerne har en effekt på udformningen af projekterne og dermed på deres miljøbelastning. Det forhold, at op mod halvdelen af alle projekter ændres er en bedrift, som amterne kan være godt tjent med. Det er det forebyggende, der har været i fokus, men radikaliteten i ændringer må dog betragtes som moderate. Antallet af screeninger taget i betragtning, må screeninger anses som et vigtigt forebyggende reguleringsværktøj. Nogle sagsbehandlere peger endog på, at der med de mange screeninger samlet ”flyttes” mere miljømæssigt end gennem de færre egentlige VVM-sager.

9.2 Administreres VVM-screeningerne ud fra et forebyggende perspektiv?

I vurderingen af den opnåede forebyggelse tages udgangspunkt i evalueringen af 96 screeninger. Der er stor forskel på amternes administrative praksis. Praksis er særligt undersøgt i forhold til hvordan amternes systematik og anvendelse af kriterier for VVM-pligt lever op til Samlebekendtgørelsens bilag 3, hvoraf det fremgår, at screeninger skal indeholde en vurdering af:

- Projektets karakteristika, herunder art, dimensioner og kumulation med andre projekter
- Projektets placering, herunder det naturlige miljøes bæreevne i området
- Den potentielle miljøpåvirkning, herunder væsentlighed, varighed, risici og reversibilitet

Af denne undersøgelse kan det konstateres, at amterne helt grundlæggende har styr på screeningen med hensyn til at vurdere projektets karakteristika med hensyn til at beskrive projektets dimensioner, de mere traditionelle miljøforhold og lave afgørelser med begrundelser. I forhold til placeringen bliver projektet beskrevet i forhold til den nuværende arealanvendelse og hvilke naturinteresser, der er i spil.

Det kniber mere, når amterne skal vurdere de kumulative effekter, det naturlige miljøes bæreevne samt de potentielle miljøpåvirkninger. Tre af landets 12 regionplanmyndigheder anvender checklister/afkrydsningsskemaer, der følger denne systematik i bilag 3 i Samlebekendtgørelsen. Disse tre amter tager stilling ved hjælp af afkrydsning om miljøpåvirkningen i form af kumulative effekter, miljøets bæreevne og potentielle miljøpåvirkninger er relevante for projektet. Afkrydsningen er ofte blot et nej, mens der kun i få tilfælde sker en egentlig vurdering af miljøpåvirkningen for det lokale miljø.

De fleste amter opererer i screeningsarbejdet med nogle operationaliserede kriterier for VVM-pligt. Dette er primært inden for sårbare naturområder, grundvand, internationale beskyttelsesområder samt vandløb, søer og kystvande. Det er dog langt fra alle amter, der har operationaliserede kriterier inden for alle disse interesseområder. Sammenlignes dette med, i hvilken grad de anvendte kriterier lever op til bilag 3, kan det udledes, at de anvendte kriterier næsten udelukkende er møntet på projektets placering og kun i få tilfælde på den potentielle miljøpåvirkning. Der er ingen kriterier, der går på kumulative effekter.

Med hensyn til kumulative effekter er det kun i 17% af sagerne, det vurderes, og i alle tilfælde er det med en konstatering af, at der ingen kumulative effekter er. Det vil sige, at der ikke sker en decideret vurdering af de kumulative effekter. Hvis amterne skal leve op til Naturklagenævnets forventning om, at en husdyrudvidelse må vurderes i forhold til påvirkning af områdets miljøbelastning, skal amterne radikalt ændre deres praksis. Der er således ingen sager, der har belyst udvidelsen af husdysager i forhold til områdets samlede miljøbelastning.

I forhold til de potentielle miljøpåvirkninger, så bliver det vurderet i 36% af tilfældene, men det bliver kun konkret vurderet i 7% af sagerne. På dette felt har amterne forbedret deres procedurer, da mange amter anvender forskellige beregningsmodeller for nitratudvaskning, ammoniakdeposition, men hvor konsekvent de anvendes, har nærværende evaluering ikke mulighed for at vurdere.

Det naturlige miljøes bæreevne bliver fortrinsvis kun vurderet i de tre amter, der arbejder systematisk, mens det sker mere sporadisk i de andre amter. I screeningerne er det kun sporadisk, at der foretages en konkret vurdering af projektets påvirkning af et beskyttelsesværdigt område. I forhold til Naturklagenævnets praksis for hjemvisning, vurderer vi, at over halvdelen af disse sager ville blive hjemvist, hvis de blev påklaget, da der ikke er foretaget en konkret vurdering af projektets påvirkning af beskyttelsesværdige områder.

Ud fra skrivebordsundersøgelsen kan det konkluderes, at amternes praksis for at vurdere miljøpåvirkninger ikke lever op til VVM-reguleringens brede miljøbegreb. Ligeledes er det i et begrænset omfang, at amterne har vurderet projekterne i relation til kumulative effekter, miljøets bæreevne og de potentielle miljøpåvirkninger. Hvis disse forhold ikke tages i betragtning i amternes screeninger, lever amterne ikke op til princippet om forebyggelse og forsigtighedsprincippet.

Ud fra et formidlingsperspektiv er det vigtigt, at vurderingerne er eksplicitte, således at en lægperson kan vurdere, om der er grundlag for at påklage afgørelsen.

9.3 Forbedringer i amternes administration

I dag anvender otte amter checklister i behandlingen af screeninger, men om de anvendes i selve screeningsdokumentet er det ikke muligt at sige noget om. Men i forhold til skrivebordsundersøgelsen kan det konstateres, at amterne tilsyneladende arbejder mere systematisk end, de 96 sager viste. I forhold til formidlingen til offentligheden er det vigtigt, at amterne gør deres fremgangsmåde eksplicit for læseren. Dermed bliver det åbenlyst for enhver, hvilke forhold er medtaget, og hvilke konkrete vurderinger har de foretaget.

Der er ingen sammenhæng mellem, hvilke amter der anvender systematiske checklister efter bilag 3 og de amter, der anvender operationaliserede kriterier. Der er således store forbedringspotentialer, hvis amterne drager nytte af hinandens styrker. Det vil sige, at amternes arbejde med screeninger kan forbedres, hvis alle arbejder med en systematik, der afspejler bilag 3 i samlebekendtgørelsen.

Ligeledes vil en større udbredelse af operationaliserede kriterier for beskyttelsesværdige områder fremme gennemsigtigheden af amternes vurdering. Det kunne også ønskes, at amterne i højere grad havde nogle faste kriterier for, hvornår det er nødvendigt at lave beregninger over miljøpåvirkninger af berørte områder, men også for de kumulative effekter og miljøets bæreevne. Endvidere ville amterne i mindre omfang være nødt til at lave vurderinger fra sag til sag.

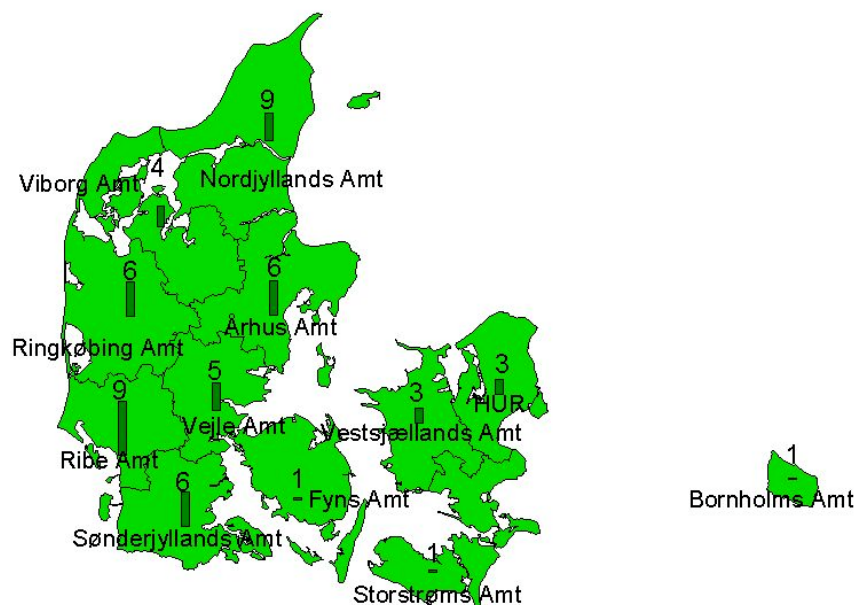
Mange amter har en skabelon for de oplysninger, som ansøger skal opfylde. Dette er også et minimum, som alle amter burde opfylde. Hvis amterne også fik formidlet kriterier, hvornår de vurderer VVM-pligt, så vil ansøger have mulighed for at ændre og tilpasse projektet inden fremsendelse til amtet. Det vil på en gang lette amternes arbejde og få forebyggelsen ind på et endnu tidligere stadie blandt ansøgerne. Dette er lettere sagt en gjort, men der ligger et spændende udviklingsprojekt på dette felt.

VVM-projekter

Som en del af evalueringen har vi også set nærmere på erfaringerne med de egentlige VVM-sager. Det overordnede formål med undersøgelsen af VVM-projekterne er at få belyst, hvad man får ud af VVM. Denne del af undersøgelsen har fokus på erfaringer ved brugen af VVM-instrumentet og hvilken effekt der opnås. Effekten analyseres i forhold til de ændringer og tilpasninger de enkelte projekter gennemgår før ansøgningen fremsendes, og de der foretages under selve VVM-processen. Undersøgelsen omfatter dels en analyse og vurdering af indholdet og kvaliteten af 36 VVM-projekter, og dels en analyse af de ændringer som sker i selve VVM-processen.

I de følgende kapitler vil vi se nærmere på disse forhold, men indledningsvist i kapitel 10 starter vi med at karakterisere de 36 sager, som er det empiriske grundlag for denne del af evalueringen. I kapitel 11 beskrives VVM-processen, herunder hvem der udarbejder redegørelserne, amternes organisering og sagsbehandlingstiden. I de efterfølgende to kapitler analyseres hhv. de indirekte effekter og de direkte effekter. Det vil sige ændringer, der sker før amtet modtager ansøgningen, og ændringer der sker i selve VVM-processen. I kapitel 13 analyseres redegørelsernes indhold, herunder redegørelsernes beskrivelse og vurdering af miljøkonsekvenser samt afbødende foranstaltninger. VVM-delen afsluttes med en delkonklusion.

VVM har siden reglerne blev indført i Danmark i 1989 udviklet sig fra kun at omfatte nogle enkelte redegørelser i de første år til i alt 63 påbegyndte VVM-sager i år 2001 (Landsplanafdelingen, 2002). De påbegyndte sager i 2001 fordeler sig på henholdsvis 51% husdyrsager, 6% infrastruktursager og 43% industri o.l. sager. I figur 10.1 er fordelingen på amterne vist.



Figur 10.1 Antal påbegyndte VVM i amterne. Årligt gennemsnit af 1999-2001. (Landsplanafdelingen, 2002)

Det relativt store antal VVM-sager i de jyske amter afspejler, at der her er mange husdyrsager.

Kapitel 10. De analyserede VVM-projekter

Som en del af evalueringen har vi også set nærmere på erfaringerne med de egentlige VVM-sager. Dette er gjort med henblik på at undersøge, hvilke erfaringer der er med VVM-instrumentet, og hvordan det virker såvel gennem de direkte som de indirekte effekter, dvs. gennem selve VVM-processen og -redegørelsen og i forløbet mellem ansøger og konsulent forud herfor.

I de følgende kapitler vil vi se nærmere på disse forhold, men vil her indledningsvis starte med at karakterisere de 36 sager, som denne del af evalueringen er lavet på baggrund af.

De 36 sager er udvalgt blandt VVM-sager, der var afsluttet i august 2001. Udvælgelsen er sket ved, at vi har bedt amterne fremsende ca. tre VVM-sager, heriblandt ”deres bedste” samt to mere repræsentative, ”gennemsnitlige” sager. Nogle amter har haft mange VVM-sager, mens andre kun har haft ganske få sager. Således er de to sager fra Bornholms Amt de eneste to VVM-sager, der var afsluttet på det tidspunkt, hvor sagerne blev udvalgt.

Sagerne dækker meget forskellige emner. I analysen er de delt op i kategorierne husdyrsager, infrastrukturanlæg og industri o.l. sager. De 36 sager er nogenlunde ligeligt fordelt inden for de tre kategorier med 13 husdyrsager, 11 infrastrukturanlæg og 12 industri o.l. sager, jf. tabel 10.1. Denne opdeling vil gå igen i de følgende kapitlers opsamling af erfaringerne med VVM.

Alle amter er repræsenteret med to til fire sager. Sagerne er således jævnt fordelt over landet, og alle amterne er repræsenteret med mere end en sagskategori. Vejdirektoratet og Kystdirektoratet er repræsenteret med hver en sag.

<i>VVM-myndighed</i>	<i>Husdyrbrug</i>	<i>Infrastrukturanlæg</i>	<i>Industri o.l.</i>	<i>Totalt antal sager</i>
Bornholms Amt			2	2
HUR		1	2	3
Fyns Amt	2	2		4
Nordjyllands Amt	2		1	3
Ribe Amt		2	1	3
Ringkøbing Amt	2		2	4
Storstrøms Amt	1		1	2
Sønderjyllands Amt	1	1		2
Vestsjællands Amt		1	2	3
Vejle Amt	1	1	1	3
Viborg Amt	3			3
Århus Amt	1	1		2
Kystdirektoratet		1		1
Vejdirektoratet		1		1
Total	13	11	12	36

Tabel 10.1 Sagskategorier.

I det følgende vil vi ganske kort karakterisere de sagstyper, vi finder inden for de tre kategorier. Husdyrsager og infrastruktursager er rimelige at afgrænse, mens ”andre sager” i sagens natur er lidt mere forskelligartede.

10.1 Industri o.l. sager

Disse sager er meget forskellige og omfatter her to sager om råstofindvinding, et renseanlæg, et anlæg til slambehandling, en losseplads et anlæg til forbrænding af farligt affald, to anlæg til ener

giproduktion, to detailhandelscentre og to industriproduktionsanlæg. Der er stor forskel på sagernes omfang, og hvor komplicerede de er. Nogle af sagerne er meget store, som f.eks. Carbogrit anlægget i Vestsjællands Amt, mens andre er meget små, som f.eks. slambehandlingsanlægget i Vejle Amt.

Typisk for sagerne er, at de i forvejen er reguleret af anden lovgivning. Således skal der meddeles indvindingstilladelse i råstofagerne, udledningstilladelse og miljøgodkendelse til renseanlæg og miljøgodkendelse til affaldsforbrændingsanlægget, anlæggene til energiproduktion og til industri-anlæggene. Detailhandelssagerne reguleres af planloven i form af et udlæg i regionplanen og en lokalplan og efter 1999 tillige af en VVM-tilladelse. I disse sager er det kommunen, der står for den detaljerede regulering.

Sagstype	Sagstitel	VVM-myndighed	Kort karakteristik af projektet
Råstofindvinding	VVM-tillæg og forslag til indvindingstilladelse, Ringebakkerne	Bornholms Amt	Granitbrud med anmeldte rettigheder, grænser op til en fredning.
	Indvinding af sand og grus ved Tylstrup, til motorvejsbyggeri	Nordjyllands Amt	Indvinding i udpeget graveområde
Renseanlæg	Gørding Renseanlæg	Ribe Amt	Nyt og større renseanlæg opføres på samme sted som eksisterende nedslidt anlæg
Slambehandling	Biologisk slambehandlingsanlæg ved Kolding Centralrenseanlæg, Agtrup, Kolding Kommune	Vejle Amt	Slambehandlingsanlæg ved eksisterende renseanlæg
Losseplads	Ny kontrolleret losseplads ved Rønne	Bornholms Amt	Nyt deponi for ikke forbrændingsegnet affald beliggende op til eksisterende losseplads
Forbrænding af farligt affald	Forbrænding af farligt affald på det eksisterende specialforbrændingsanlæg, Special Waste System A/S i Nørre Alslev	Storstrøms Amt	Ingen fysiske ændringer på anlægget. Der ønskes afbrænding af et bredere spekter af affaldstyper
Energiproduktion	Udvidelse af energiproduktionen på Junckers Industrier A/S	HUR	Produktion af fjernvarme til Solrød fjernvarmeværk på baggrund af overskudsflis
	Ombygning af Herningværket ved Herning til delvis anvendelse af biomasse som brændsel	Ringkøbing Amt	Ombygningen er begrundet i energipolitiske mål og ikke i varmeplanlægningen
Detailhandel	Centerbebyggelse ved Havnen i Korsør	Vestsjællands Amt	Butikscenter for at styrke detailhandlen i Korsør by
	Multiarena i Høje Tåstrup	HUR	Arena med fritidsanlæg, biografkompleks, familieforystelsescenter, natklub, restauranter, cafeer, mærkevarebutikker og hoteller
Industriproduktion	Etablering af et pyrethroidanlæg på Cheminova A/S	Ringkøbing Amt	Nyt anlæg til produktion af et nyudviklet plantebeskyttelsesmiddel
	Produktion af Carbogrit i Stignæs Industripark ¹	Vestsjællands Amt	Produktion af carbogrit, som er et sandblæsningsmiddel

Tabel 10.2 Oversigt over industri o.l. sager.

¹ Virksomheden blev senere af Naturklagenævnet erklæret ikke-VVM-pligtig med henvisning til, at genbrugsvirksomhed ikke skulle være omfattet af listen over VVM-pligtige virksomheder (sic!).

10.2 Infrastrukturanlæg

Infrastruktursagerne dækker fem vejanlæg, tre havneanlæg, to naturgasanlæg og en lufthavn. For et vejanlæg – Rute 9 mellem Odense og Svendborg – er Vejdirektoratet VVM-myndighed. For et havneprojekt – Udvidelse af indspulingsbassin i Horsens Havn – er Kystdirektoratet VVM-myndighed. For de øvrige sager er amterne VVM-myndighed. VVM for Billund lufthavn og VVM for omfartsvejen ved Billund og Vandel er lavet i et samarbejde mellem Ribe og Vejle Amter.

Sagerne er gennemgående store og komplicerede og har mange typer af miljøeffekter, som påvirker mange mennesker. Mange af sagerne har haft en lang forhistorie, hvor der i flere år eller årtier har været diskussion om projektet. Således har der gennem en del år været talt om at udvide havnen i Hundested uden, at et konkret projekt har været fremlagt. Undtaget er naturgasledningen i Fyns Amt, som er et lille ukompliceret projekt, hvor der lægges en ny ledning i samme korridor som en eksisterende ledning.

Sagstype	Sagstitel	VVM-myndighed	Kort karakteristik af projektet
Havneanlæg	Hundested Havn, Regionalt Søtransportcenter.	HUR	Stort havneudvidelsesprojekt med omfattende opfyldning
	Baltic Gate	Vestsjællands Amt	Etablering af dybvands containerhavn til transit til og fra Østersøen
	VVM-redegørelse. Udvidelse af indspulingsbassin. Horsens Havn	Kystdirektoratet	Eksisterende bassin til oprenset materiale ønskes udvidet til ca. tredobbelt størrelse.
Naturgasledning	Naturgas Fyn I/S. Transmissionsledning Højby – Åsum. VVM.	Fyns Amt	Ny ledning i samme korridor som eksisterende ledning.
Naturgaslager	Etablering af naturgaslager	Sønderjyllands Amt	Lager til 1 mia. m ³ naturgas, optager 106 ha (ændres til 62 ha)
Vejanlæg	Etablering af Ring 3 fra Ørbækvej til Nyborgvej og Niels Bohrs Allés forlængelse til Motorvej E 20	Fyns Amt	1. etape til etablering af Ring 3 ved Odense. To spor, senere udbygning til fire spor mulig
	Omfartsveje nord om Billund og Vandel	Ribe Amt og Vejle Amt	Motortrafikvej, bl.a. en følge af udvidelsen af Billund lufthavn
	Miljøvurdering Motortrafikvej Ølholm – Uldum	Vejle Amt	Motortrafikvej, en del af diagonalvejen mellem Århus-Horsens området og Give egnen (herunder Billund Lufthavn)
	Omfartsvej ved Ebeltoft. Vurdering af virkninger på miljøet	Århus Amt	2 spor. Opgives, da en del af færgetrafikken flyttes til Århus.
	Rute 9 Odense – Svendborg. VVM-redegørelse. Sammenfattende rapport	Vejdirektoratet	4-sporet motorvej eller 3-sporet motortrafikvej.
Lufthavn	Udvidelse af Billund Lufthavn	Ribe Amt og Vejle Amt	Stor udvidelse fra kapacitet på ca. 60.000 årlige operationer til 150.000. Ny terminalbygning, servicebygninger, parkeringspladser, forplads og nye rullebaner.

Tabel 10.3 Oversigt over sager om infrastrukturanlæg.

10.3 Husdyrsager

11 ud af 13 husdyrsager drejer sig om udvidelse af svineproduktion. I et tilfælde sammenlægges to svinebedrifter uden en udvidelse af produktionen, og i et andet tilfælde er der tale om udvidelse af en malkekvægbesætning.

I de 11 sager med udvidelse af svineproduktionen udvides produktionen ud over 250 DE. De udvides fra gennemsnitligt 199 DE (fra 0 til 250), med gennemsnitligt 197 DE til gennemsnitligt 396

DE (fra 280 til 499). En af sagerne er nyetablering af en svineproduktion på 499 dyreenheder. Der er således i alle 11 tilfælde tale om svinebesætninger af en væsentlig størrelse, som kommer ind under bilag 1 i samlebekendtgørelsen. Disse sager ligger altså ikke i yderkanten af, hvad der kræver VVM. I et enkelt tilfælde er der desuden tale om etablering af et anlæg til gylleseparation.

Mange af sagerne er startet med, at ansøger har sendt en ansøgning til kommunen. Kommunen har derefter sendt sagen videre til amtet. I en del tilfælde kan det ses af sagen, at det kommer som en overraskelse for ansøger, at udvidelsen/nyetableringen kræver en VVM, og i flere tilfælde protesterer ansøger. Sagerne repræsenterer nogle af de første VVM-sager for husdyrbrug og er således ikke nødvendigvis repræsentative for, hvordan sagerne håndteres i dag, da amtet har indhøstet mange erfaringer gennem VVM-arbejdet.

Sagstype	Sagstitel	VVM-myndighed	Udvidelse i DE
Svin	Udvidelse af svinefarm på Langæblevej 4, Ørbæk Kommune	Fyns Amt	120 \Rightarrow 280
	Udvidelse af svinefarm Korsvej 3, Helletofte, Tranekjær Kommune	Fyns Amt	131 \Rightarrow 351
	Udvidelse af svinebrug Hvilshøjvej 246, Brønderslev Kommune	Nordjyllands Amt	247 \Rightarrow 393
	Udvidelse af svinebedrift Stribensvej 40, Hals Kommune	Nordjyllands Amt	215 \Rightarrow 466
	Udvidelse af svinefarm Skovbjergvej 8, Arnborg, Herning Kommune	Ringkøbing Amt	249 \Rightarrow 375
	Udvidelse af svinefarm Overgårdsvej 3, Videbæk, Videbæk Kommune	Ringkøbing Amt	250 \Rightarrow 370
	Svinefarm Sakshøj (Knuthenborg Gods) Maribo Kommune	Storstrøms Amt	0 \Rightarrow 499
	Udvidelse af svinefarm på ejendommen Potmosevej 19, Østbirk, Gedved Kommune	Vejle Amt	230 \Rightarrow 400
	Større svineproduktion på ejendommen Risgårdvej 1, Låstrup i Møldrup Kommune	Viborg Amt	247 \Rightarrow 396
	Sammenlægning af to svineproduktioner ved Hvisbjerg i Spøttrup Kommune	Viborg Amt	70 + 230 \Rightarrow 300
	Udvidelse af svineproduktion på Over Løjstrup	Århus Amt	249 \Rightarrow 499
	Udvidelse af svineproduktion på Bræråvej 35 i Hoptrup, Haderslev Kommune	Sønderjyllands Amt	248 \Rightarrow 327
Malkekvæg	Større malkekvægsproduktion, Bredmosevej 31, Elsborg i Bjerringbro Kommune	Viborg Amt	249 \Rightarrow 357

Tabel 10.4 Oversigt over husdyrsager.

10.4 Metode

Ved tilrettelæggelsen af undersøgelsen er det søgt at belyse så mange facetter som muligt af VVM-sagerne såvel i den proces, de løber gennem, som i de resultater der foreligger som skrevne VVM-redegørelser. Det er derfor valgt at bruge mange forskellige metoder til at belyse dem.

Analysen baseres på et udvalg af 36 sager fordelt på 11 amter, HUR, Vejdirektoratet og Kystdirektoratet. Hovedstadsamterne er ikke medtaget, da regionplanmyndigheden her ligger hos HUR. På tidspunktet for udvælgelsen af sagerne havde VVM-kompetencen kun ligget hos HUR i kort tid. De tre sager fra HUR er således startet i henholdsvis Frederiksborg, Roskilde og Københavns Amt, men afsluttet i HUR.

Sagerne er blevet udvalgt af VVM-myndigheden selv ud fra kriterier om, at der skulle være en bred dækning af sager inden for de tre nævnte kategorier, og at de skulle komme med såvel den ”bedste” VVM-sag som to mere gennemsnitlige. Der er således samlet set ikke tale om et repræsentativt eller gennemsnitligt udvalg af sager.

Fra de 36 sager har vi rekvireret VVM-redegørelsen, og -tilladelse samt regionplantillæg. Ud fra en dokumentanalyse af dette materiale har vi beskrevet, hvordan VVM-sagen er beskrevet i dette materiale, herunder ikke mindst hvilke miljøeffekter, der er beskrevet, og hvordan de er vurderet, samt hvilke afbødende foranstaltninger der er iværksat. Dette materiale indgår i kapitel 14.

For at beskrive VVM-processen har vi besøgt de enkelte amter for at få et mere detaljeret indblik i det arkivmateriale, der foreligger i den enkelte sag. Hver sag er blevet gennemgået ud fra en detaljeret analyseramme for at opfange de ændringer, der sker undervejs i processen. Dette materiale indgår i kapitel 13. Der er ved gennemgangen af sagerne lagt vægt på at få identificeret, hvor i processen, der sker ændringer i projekterne, og hvilken karakter ændringerne har. Der har også været fokus på bemærkninger og indsigelser samt deres betydning for projektet. Mødereferater, udvalgsdagsordner og hvidbøger har været centrale dokumenter.

Da ikke alle ændringer afspejles i sagsakterne, har vi også interviewet én eller flere sagsbehandlere om de enkelte sager. Det har ikke altid været muligt at identificere en ”hovedperson”, fordi sagerne har været store og ikke mindst langstrakte og derfor har der ofte også været udskiftning i personale, der har haft med sagerne at gøre. Udover interview i relation til den enkelte sag er der også på de enkelte amter foretaget generelle interviews, der skulle afdække det enkelte amts praksis, strategier og politikker i forhold til håndteringen af VVM-sagerne.

For også at belyse de indirekte effekter af VVM-processen er der foretaget telefoninterview af ansøger og ansøgers konsulent om, hvorvidt der er sket ændringer i projekterne, såvel før som efter ansøgningen er indsendt. 29 ansøgere og 22 konsulenter er blevet interviewet. I nogle tilfælde er VVM-myndigheden også bygherre på projektet. Det kan i disse tilfælde være vanskeligt at identificere, hvilke ændringer der er foretaget, inden ansøgning indsendes.

De tre interviewguides findes i bilag 1, 2 og 3.

Kapitel 11. VVM-processen

Processen i en VVM-sag er i et vist omfang defineret gennem de regler, der er beskrevet i Planloven og den såkaldte samlebekendtgørelse. Vi vil i dette kapitel beskrive nogle generelle træk ved VVM-processen, og hvordan den håndteres i amterne.

Alle projekterne følger den foreskrevne proces med to offentlighedsfaser og regionplantillæg. Der foretages et varierende antal af politiske behandlinger undervejs. Undtaget er sagerne fra Vejdirektoratet og Kystdirektoratet, hvor VVM-processen er lidt anderledes. Den generelle proces, som en sag gennemløber, er beskrevet i tabel 11.1.

Administrativt	Politisk
Før ansøgning indsendes	
Ansøgning indsendes	
	Politisk behandling - igangsættelse af VVM-procedure
1. offentlighedsfase	
	Politisk behandling af bemærkninger og indsigelser
Udarbejdelse af redegørelse og evt. miljøgodkendelse	
	Politisk behandling af redegørelsen
2. offentlighedsfase	
	Politisk behandling af bemærkninger og indsigelser
Udarbejdelse af regionplantillæg Og endelig VVM-redegørelse	
	Politisk behandling af regionplantillæg og VVM-redegørelse
Evt. klagesag	

Tabel 11.1 Forløbet i en VVM-sag i et amt eller HUR.

For vejdirektoratets vedkommende starter projekterne med, at Folketinget vedtager en projekteringslov, og når VVM-processen er tilendebragt vedtages en anlægslov i Folketinget. Herefter går detailprojekteringen i gang. Folketinget står således for den politiske behandling, som foregår før og efter udarbejdelse af VVM og ikke undervejs i VVM-processen, sådan som det er tilfældet i de sager, hvor amterne eller HUR er VVM-myndighed. Vejdirektoratet gennemfører altid to offentlighedsfaser, en foroffentlighedsfase, hvor der indkaldes ideer og en offentlighedsfase, hvor VVM-redegørelsen fremlægges. Processen kommer derved på dette område til at ligne processen for sager, hvor amterne eller HUR er VVM-myndighed.

For Kystdirektoratet gennemføres ikke en foroffentlighedsfase, men der foretages en høring af projektet hos relevante myndigheder, inden VVM udarbejdes og sendes i offentlig høring. Efter offentlighedsfasen tager Kystdirektoratet stilling til, om projektet skal gennemføres. Her er der altså kun én offentlighedsfase, og der er ikke en politisk behandling af sagen på noget tidspunkt.

Vejdirektoratet og Kystdirektoratet udarbejder kun få typer af VVM'er og kan derfor specialisere sig inden for netop disse typer, mens amterne skal dække et meget bredere område.

11.1 Hvem udarbejder redegørelserne?

De fleste amter lægger vægt på, at amtet skal kunne stå inde for vurderingerne og for konklusionerne. Det betyder generelt, at amterne laver dette arbejde selv. Kun i få tilfælde kommer bygherren med forslag til Regionplantillæg og retningslinier. I enkelte tilfælde har vi dog set, at hele VVM-redegørelsen og tillæg er udfærdiget af bygherren.

Det varierer dog fra sagstype til sagstype, hvem der i praksis udarbejder redegørelserne. Der er generelt sket en udvikling, hvor amterne lægger mere og mere af arbejdet over til ansøger og ansøgers konsulenter. Det drejer sig primært om beregninger, beskrivelse af alternativer etc. Dette skyldes dels ressourcemæssige overvejelser i administrationen, dels også en betragtning om at det må være rimeligt, at ansøger selv beskriver sit projekt fyldestgørende. Der er ingen amter, der oplyser, at udviklingen går mod, at amtet laver mere af arbejdet selv. Kun et amt oplyser, at de som hovedregel laver redegørelserne selv. Det oplyses dog samtidig, at man ønsker at lægge mere af arbejdet over til ansøger.

Fem amter oplyser, at redegørelserne udarbejdes i et samarbejde med ansøger. I disse sager påtager amtet sig rollen som koordinerende og skrivende instans. Det er tilfældet i en række infrastruktursager, bl.a. vejsagerne. Når det drejer sig om industrisager eller lignende sager, hvor der er en ekstern bygherre med en del ressourcer, lader flere amter ansøger selv udarbejde redegørelsen ud fra kravene i samlebekendtgørelsen. Amtet stiller rammerne op for, hvad redegørelsen skal indeholde, mens ansøger og ansøgers konsulent fylder rammerne ud. Amtet kommenterer løbende og kommer med ideer og sidder selvfølgelig stadig i en central position til at kunne overtage styringen af processen, hvis den ikke forløber, som amtet gerne vil have det. For Vejdirektoratets sager er direktoratet både ansøger og myndighed.

For sagerne om udvidelse af husdyrbrug udarbejdes redegørelserne oftest i et samarbejde mellem amt og ansøger. Ansøger bidrager med oplysninger om anlægget, og amtet bidrager med oplysninger om natur- og miljø. Tre amter oplyser, at de for husdyrsager laver næsten hele arbejdet med redegørelserne. Halvdelen af amterne oplyser, at de gennem klare udmeldinger om, hvad der skal indgå i en VVM-redegørelse, anmoder ansøger om at bidrage med så meget materiale som muligt. Her søger amterne ofte inspiration hos de amter, der har været tidligst ude med at formulere eksplicite krav til redegørelserne.

11.2 Organisering af arbejdet i amterne og i HUR

Der er stor forskel på, hvordan amterne organiserer arbejdet. Det afhænger af såvel amtets organisation som af sagstypen. Ligesom i arbejdet med screeninger er der to typer af organisering, som er almindelig. Dels en projektorganisering hvor enten planafdelingen eller den relevante fagafdeling sidder for bordenden, dels en organisering med stjernehøring. I de fleste amter, hvor projektorganisering benyttes, suppleres med stjernehøring til fagområder, der ikke er så direkte involveret i arbejdet.

De enkelte amters forskellige måde at organisere VVM-processen på fremgår af tabel 11.2, der er baseret på interviews med amternes medarbejdere.

Amt	I en koordinerende afdeling med stjerne-høring	Projektorganisering med planafdeling som initiativtager	Projektorganisering i fagafdelingerne	Bemærkninger
Bornholm		Central medarbejder står for alle VVM. Fagmedarbejdere inddrages		
Fyn	Arealkontoret står for det overordnede og sender i høring	Hvis hovedvægten på bestemt fagområde nedsættes en projektgruppe		
HUR		HUR projektleder, deltagelse af ansøger, konsulent samt sektormyndighederne		HUR har funktion som en central planfunktion i Hovedstadsområdet.
Nordjylland	De fleste VVM behandles i plankontoret		Virksomheds- og landbrugssager behandles i fagafdelinger	Der suppleres med stjernehøring
Ringkøbing	To centrale medarbejdere arbejder med området og sender i høring			
Storstrøm		Natur- og plankontoret koordinerer og nedsætter projektgruppe efter sagens karakter		
Vejle	Plangruppen har ansvaret for øvrige VVM-sager		Fast projektgruppe for husdyrsager. Ved vejsager nedsættes projektgruppe med konsulenter og kommuner	Omorganisering, som har lagt mere af ansvaret til plangruppen
Vestsjælland			De enkelte fagafdelinger står selv for VVM	Der suppleres med stjernehøring
Viborg		Få koordinerende møder, mest muligt arbejde lægges i fagkontorerne		
Århus			Fagafdelingerne står nu for arbejdet	Omorganisering, som har flyttet VVM-arbejdet fra en central afdeling til fagafdelingerne

Tabel 11.2 Organisering af redegørelsesopgaverne i amterne og HUR. Oversigten er baseret på interviews med amternes medarbejdere.

I de fleste amter (syv amter plus HUR) er det en central planafdeling, der sidder for bordenden, når VVM-redegørelserne skal udarbejdes. Inddragelse af fagafdelingerne sker gennem nedsættelse af projektgrupper eller gennem stjernehøring. Overgangen mellem de to typer af organisering, stjernehøring og projektorganisering kan være flydende, da projektgruppen kan involveres mere eller mindre i selve udarbejdelsen af redegørelserne.

I to amter – Nordjylland og Vejle – er der for nogle fagområder praksis for, at fagafdelingerne står for hele VVM-arbejdet, det gælder f.eks. for landbrugssager, virksomhedssager og vejsager, som

behandles i fagafdelingerne. Planafdelingen står for de øvrige sager, men man har fundet det nødvendigt at lægge netop disse sager hos fagafdelingerne.

I to andre amter – Vestsjælland og Århus – laves alle VVM-redegørelser i fagafdelingerne, og der dannes projektgrupper her. Der foregår så stjernehøring til de øvrige relevante afdelinger såsom natur, grundvand etc.

I de større sager som infrastrukturanlæg nedsættes næsten altid en projektgruppe og i nogle tilfælde også en styregruppe, som skal sikre koordineringen i projekterne. I de infrastruktursager, vi har gennemgået, har der i alle tilfælde på nær en enkelt mindre sag (naturgasledning på Fyn) været nedsat en projektgruppe. I vejsagerne er VVM-myndigheden i en del tilfælde også byggherre for projekterne, hvilket giver mulighed for løbende at integrere de indhentede miljøoplysninger i projekterne.

Umiddelbart vil man forvente, at det vil være lettere at få udarbejdet en mere bred og helhedsorienteret VVM-redegørelse, når arbejdet er organiseret ud fra planafdelingerne. Samtidig er planafdelingerne vant til at håndtere den offentlighedsprocedure, som er knyttet til regionplanlægningen. Disse afdelinger har altså et godt erfaringsgrundlag til at håndtere offentlighedsfaserne. Til gengæld kunne man forvente et stykke mere dybdegående fagligt arbejde, når VVM er lagt i hænderne på fagafdelingerne. Disse forskelle er dog ikke behandlet i nærværende evaluering.

11.3 Sagsbehandlingstid

Et af de forhold, der ofte har været diskuteret i relation til VVM-sagerne, er den lange sagsbehandlingstid. Hvor lang den er kan rimeligt nemt afdækkes ud fra det tilgængelige materiale, om den er rimelig er derimod svært af afgøre, da det må sammenholdes med sagernes kompleksitet og den nødvendige tilpasning af beslutningsgange med det politiske system samt de formelle krav til offentlighedens deltagelse.

I de 36 sager, vi har undersøgt, varierer sagsbehandlingstiden fra syv til 43½ måned, jf. tabel 11.3. Sagsbehandlingstiden på de syv måneder er nok det korteste, man kan komme ned på, hvis der skal afsættes tid til såvel offentlighedsfaser, politisk behandling og ikke mindst den tekniske og planmæssige vurdering af sagerne.

Den korteste gennemsnitlige sagsbehandlingstid findes i gruppen af ”industri o.l. sager”, som er på syv måneder. En grund til den korte sagsbehandlingstid i disse sager er givetvis, at ansøgerne ofte kommer med helt færdige projekter, og at de er vant til at levere materiale til miljøgodkendelsen eller andre typer af tilladelser. Det gør sagsbehandlingstiden kortere og sagsbehandlingen mere effektiv.

<i>Sagstype</i>	<i>Antal sager</i>	<i>Korteste sagsbehandlingstid</i>	<i>Længste sagsbehandlingstid</i>	<i>Gennemsnitlig sagsbehandlingstid</i>
Husdyrbrug	13	11	43	25
Infrastrukturanlæg	11	9	43½	29 ½
Industri o.l. sager	12	7	35	13
Alle sager	36	7	43½	22½

Tabel 11.3 Sagsbehandlingstider opgjort i måneder. Sagsbehandlingstiden er opgjort fra det tidspunkt ansøgningen er modtaget i amtet til regionplantillægget er vedtaget af amtsrådet.

Sagsbehandlingstiden kan også opgøres anderledes. En ting er, hvornår ansøgningen er modtaget, en anden hvornår sagen er tilstrækkelig oplyst. Ofte vil amterne i starten af en sag skulle indhente supplerende oplysninger for at kunne foretage de relevante vurderinger. I interviewene af amternes sagsbehandlere blev de også spurgt om, hvor lang tid sagsbehandlingstiden var, fra alle oplysninger var modtaget, til sagen var færdigbehandlet af amtet. Baggrunden herfor er selvfølgelig, at tidspunktet ”hvornår en sag er tilstrækkelig oplyst” ikke fremgår af sagsakterne.

I mange tilfælde fandt sagsbehandlerne det svært at opgøre denne sagsbehandlingstid, eftersom der i VVM-processen hele tiden kommer nye oplysninger. Det er jo netop et af formålene med at udarbejde en VVM:

”Det er jo et spørgsmål, hvornår sagen er fuldt oplyst. Det er den jo sådan set først, når der foreligger en VVM-redegørelse. Vi regner faktisk med, at når vi sætter processen i gang, så foreligger alt det nødvendige materiale ikke. Vi siger til vores politikere, at der er et projekt, og vi skønner, at der ikke er nogen alvorlige hindringer, ud fra den viden vi har.” (7)

De fleste amter opgiver typiske sagsbehandlingstider på 12 måneder, og i heldigste fald ned til seks måneder. Et par amter vurderer dog, at sagerne tager væsentligt længere tid, 1½-3 år. Der er altså tilsyneladende uoverensstemmelse mellem den sagsbehandlingstid, vi kan konstatere ved at gennemse sagsmapperne og den sagsbehandlingstid, som amterne oplyser. Afgrænsningen af denne ”effektive sagsbehandlingstid” er med andre ord ret subjektiv.

Sagsbehandlerne gør også opmærksom på, at der er meget stor forskel på de forskellige sagstyper. Vejprojekter, der er store og komplicerede, tager ofte lang tid. En del sagsbehandlere giver også udtryk for, at det ikke er så vigtigt, nøjagtig hvor lang sagsbehandlingstiden er. Det er vigtigere, at der opnås accept fra ansøger til en realistisk tidsplan, når VVM-proceduren startes op:

”Vores mål er vel egentlig mere, at vi opfylder de forpligtelser, vi har, i den tidsplan vi er blevet enige om, end at se på, om det tager otte eller 14 måneder. Tidsplanen er jo et udtryk for konsensus fra alle de forskellige aktører, der nu skal spille sammen i denne sag.” (2)

Kapitel 12. Ændringer i projekterne før ansøgning indsendes

Et af formålene med VVM-proceduren er at forebygge den negative indvirkning på miljøet, dvs. regulere anlægget eller aktiviteten. Dette sker gennem dialogen mellem ansøger og amt under behandlingen af sagen såvel som i fastlæggelsen af de afbødende foranstaltninger, der skal iværksættes. Men også før ansøgningen sendes ind, vil VVM-processen kunne give anledning til nogle ”indirekte” effekter, i og med at ansøgerne (bygherre og konsulent) retter sig mere eller mindre ind efter de krav, som de forventer alligevel vil blive resultatet af sagsbehandlingen. Disse indirekte effekter har vi også undersøgt, og de er emnet for dette kapitel.

Metodisk kan undersøgelsen af ændringer før ansøgningen kun gøres gennem interviews af ansøger eller konsulent. I enkelte tilfælde kan man godt ved gennemgangen af dokumentationerne konstatere, at der sker ændringer før ansøgningstidspunktet, f.eks. hvis der har været en dialog mellem ansøger og amt, men i de tilfælde hvor ansøger og konsulent retter sig ind efter de forventninger, de har, er det kun interviewet, der kan afsløre de indirekte effekter.

Evalueringen viser, at der faktisk sker en række ændringer af projekterne, inden ansøgning indsendes. I alt angives det for 17 ud af 33 sager, som vi har interviewudsagn fra, at der er sket ændringer forud for indsendelse af ansøgning. I vores gennemgang af de 36 sager konstaterede vi kun sådanne ændringer i fem tilfælde. I og med at der er tale om ændringer i mange sager, er det vigtigt at få disse belyst for at få en mere realistisk vurdering af disse indirekte effekter af VVM-processen.

	Husdyrbrug		Infrastruktur		Andre sager		Total	
	Ja, projektet er ændret	Antal svar	Ja, projektet er ændret	Antal svar	Ja, projektet er ændret	Antal svar	Ja, projektet er ændret	Antal svar
Ansøger	4	11	3	8	1	10	8	29
Konsulent	4	6	7	10	3	6	14	22
Summen af ansøger og konsulent	6	11	8	11	3	11	17	33

Tabel 12.1 Projektændringer før ansøgning indsendes. Bygger på telefoninterview med ansøgere og deres konsulenter.

I interviewene af amternes sagsbehandlere var det kun få, der mente, at der sker ændringer i projekterne, inden ansøgningen indsendes. Det typiske er efter sagsbehandlernes opfattelse, at der kommer en ansøgning, hvorefter dialogen starter:

”Det er stadigvæk hovedreglen, at vi får en ansøgning, og så skal vi gøre opmærksom på, at det indebærer en masse ting, og så ønsker virksomhederne en dialog. For nogle af de større virksomheder, der benytter sig af konsulenter, er der dog ved at ske det, at konsulenten ved noget om VVM, og så vil de gerne have et møde før, de fremsender en ansøgning for at diskutere det.”(4)

Specielt for husdyrsagerne giver flere amter dog udtryk for, at der sker ændringer. De har bemærket, at efterhånden, som konsulenter og ansøgere har vænnet sig til VVM-procedurerne, er sagerne blevet bedre oplyst, og der er taget hånd om en række miljøproblemer inden ansøgningen fremsendes. Amterne kan oven i købet, som det også fremgår af kapitel 5, selv stimulere disse ”indirekte effekter” ved at melde ud, hvilke krav der normalt stilles gennem VVM-behandlingen. Dette er selvfølgelig mest oplagt i husdyrsagerne, hvor man har en række sager, der ligner hinanden. Gen

nem udmelding af forventelige krav, da det ofte er den samme gruppe konsulenter, der deltager i projekterne, kan det forventes, at en række forhold vil der være taget højde for, allerede inden ansøgningen indsendes. Dialogen kan dog specielt her også have karakteren: ”Kan vi undgå VVM”.

Hyppigheden af ændringer i projektet, før ansøgningen indsendes, varierer en del mellem de forskellige sagstyper. Der sker således ændringer i $\frac{3}{4}$ af infrastruktursagerne, i halvdelen af husdyrsagerne, men kun i $\frac{1}{4}$ blandt gruppen af industri o.l. sager. Omfang og karakter af ændringerne belyses i de følgende afsnit.

12.1 Industri o.l. sager

Blandt gruppen af andre sager finder vi den mindste hyppighed af ændringer foretaget før indsending af ansøgning.

Dem, der har svaret ja til, at projektet er blevet ændret, oplyser, at ændringen består i, at en række formmæssige krav har ændret ansøgningens udformning, f.eks. nævner en konsulent:

”Ja, der blev formmæssigt taget hensyn til VVM-reglerne, men der blev ikke lavet konkret ændringer i projektet.”

De ændringer, der sker i disse projekter, inden ansøgning indsendes, er således oftest mindre ændringer, som ikke har stor betydning for projektets samlede miljøpåvirkning. Eksempler på de ændringer, der er foretaget, er anført i tabel 12.2. Alle ændringer er medtaget, uanset om de er opgivet af ansøger eller ansøgers konsulent eller registreret ved dokumentgennemgang.

Ændringer i projekterne (mere end én ændring i hvert projekt)	Antal
Formmæssige ændringer af ansøgning	2
Projektstørrelse ændres	1
Projektet blev endeligt udformet	1

Tabel 12.2 Industri o.l. sager – Ændringer før ansøgning indsendes (i alt ændringer i tre ud af 12 sager).

Et par amter nævner i interviews, at der kan ske en påvirkning af industriprojekterne som følge af den løbende dialog, amtets medarbejdere har med virksomhederne. Flere amter holder møder med virksomheder, der har planer om at foretage ændringer i produktionen, som vil påvirke miljøet. Dette sker blandt andet som led i det almindelige tilsyn med disse virksomheder, hvilket betyder, at de har en mere eller mindre løbende dialog med myndighederne. Gennem denne dialog kan projekterne påvirkes i en miljømæssigt gunstig retning.

12.2 Infrastrukturanlæg

For infrastrukturanlæggene er der ændringer i otte ud af 11 projekter. I en række tilfælde er det VVM-myndigheden selv, der er bygherre, hvorfor det kan være vanskeligt at afgøre, om der er foretaget ændringer i projektet, inden ansøgning indsendes.

For vejdirektoratets sager kan den projekteringslov, som er startskuddet til VVM-arbejdet, betragtes som ”ansøgningen”. I denne slags sager er der derfor ofte lavet et større arbejde, inden ansøgningen indsendes, end vi ser det i de andre sager. Vejdirektoratet udpeger eksempelvis også som grundlag for projekteringsloven en korridor, som skal undersøges i VVM-forløbet, der foretages behovsana-

lyser m.v. Man er altså allerede godt i gang med sine overvejelser på det tidspunkt, hvor ansøgningen indsendes.

Ofte har projekterne været længe undervejs. F.eks. har der været talt om en omfartsvej omkring Ebeltoft siden 70'erne, og siden 1980 har der været en arealreservation til vejen i regionplanen for Århus Amt.

Den hyppigst nævnte ændring er, at alternativer inddrages allerede tidligt i forløbet, jf. tabel 12.3. Alternative linieføringer indtager en vigtig plads i VVM-processen for disse sager både før og efter indsendelse af ansøgning. Alle ændringer er medtaget, uanset om de er opgivet af ansøger eller ansøgers konsulent eller registreret ved dokumentgennemgang.

Ændringer i projekterne (mere end én ændring i hvert projekt)	Antal sager
Alternativer medtaget	3
Flere ændringer – en løbende proces	2
Indbygning af membraner (indspulingsbassin i Horsens Havn)	1
Ændring af projektafgrænsning af hensyn til beskyttelsesområder (Baltic Gate)	1
Uspecificerede miljøændringer	2

Tabel 12.3 Infrastruktursager – Ændringer før ansøgning indsendes (i alt ændringer i otte ud af 11 sager).

12.3 Husdyrbrug

For husdyrbrugene er der ændringer i seks ud af 11 sager. Her er den hyppigste ændring, at projektstørrelsen ændres. I to tilfælde gøres projektet større, og der søges om et større antal dyreenheder end oprindeligt planlagt således, at der undgås en ny sagsbehandling og evt. VVM i nær fremtid. Der er et tilfælde, hvor konsulenten blot oplyser, at projektstørrelsen blev tilpasset og et tilfælde, hvor projektet er blevet mindre fordi, der ikke har været tilstrækkeligt store udbringningsarealer. I to projekter er udbringningsarealerne blevet ændret, en gylletank er blevet flyttet, og i et tilfælde er sædskiftet blevet ændret. Blandt de uspecificerede miljøændringer er, at det angives, at der er foretaget flere undersøgelser end, man ellers ville have gjort. I tabel 12.4 er alle ændringer medtaget, uanset om de er opgivet af ansøger eller ansøgers konsulent eller registreret ved dokumentgennemgang.

Ændringer i projekterne (mere end én ændring i hvert projekt)	Antal sager
Ændret størrelse af projektet	4
Udbringningsarealer ændret	2
Gylletank flyttet	1
Ændret sædskifte	1
Uspecificerede miljøændringer	2

Tabel 12.4 Husdyrsager – Ændringer før ansøgning indsendes (i alt ændringer i seks ud af 13 sager).

Der er i mange amter opmærksomhed på, at husdyrprojekterne, hvis de ligger tæt på grænsen til en VVM, ofte ændres for at undgå VVM, jf. kapitel 5 og 6. De sager er dog ikke repræsenteret i denne del af undersøgelsen, da vi her kun kigger på projekter, der har været gennem en VVM-vurdering.

12.4 Sammenfatning

Som det fremgår af det undersøgte materiale, sker der i ca. halvdelen af sagerne ændringer i projektet, *før* ansøgning herom indsendes. VVM-proceduren har altså nogle indirekte effekter på projektet, allerede inden projektet så at sige er født som et offentligt tilgængeligt projektforslag.

De indirekte effekter findes hyppigst blandt infrastruktursagerne. Dette er formodentlig begrundet i, at der blandt disse projekter findes de større vej- og havnesager, hvor det for det første er specialmyndighederne, der laver VVM'en, men for det andet også er dem, der udfører projekterne. En del af dialogen placeres dermed tidligt i processen.

Den laveste hyppighed af ændringer finder vi blandt de andre sager, der ofte dækker industrisager eller andre sager, hvor der almindeligvis vil være tale om, at hvis VVM ikke var krævet, så ville anden lovgivning alligevel have reguleret disse om end selvfølgelig ud fra nogle mere snævre vurderingskriterier :

"Jeg mener, at nogle af projekterne er så konkrete, når vi får dem, at der ikke kan ske så mange ændringer. Det gælder typisk industrianlæggene. Når vi kommer ind i billedet, er de allerede langt henne i deres egen proces, og de ved, hvilke miljøkrav de skal leve op til. Derfor er potentialet for at lave om ikke særlig stort." (2)

"Det er typisk industrianlæg, som er omfattet af en miljøgodkendelse i forvejen, altså isolerede industrianlæg. Der ændrer det ikke noget særligt. Altså, det har det ikke gjort konkret. Der er nogle skrappe miljøgodkendelser og de overholdes." (7)

Baggrunden for den lave hyppighed er givetvis, at disse typer af virksomhed for det første har en løbende dialog med amtet som tilsynsmyndighed og for det andet er vant til at indrette sine aktiviteter på, at der skal tages nogle specifikke hensyn i medfør af den lovgivning, der regulerer dem, hvadenten det er Miljøbeskyttelsesloven, råstofloven eller anden speciallovgivning.

Kapitel 13. Ændringer efter at ansøgningen er indsendt

Et af hovedformålene med at iværksætte VVM-proceduren er at afklare de konsekvenser, anlægget eller aktiviteten giver anledning til, og på den baggrund ændre på projektet, så det bedre tilpasses sine omgivelser. Disse ændringer kan dels ske, før selve ansøgningen indsendes, som vi så i det foregående kapitel, dels kan det også ske undervejs i selve VVM-processen. I VVM-processen kan ændringerne opstå gennem den dialog, der er mellem bygherre, rådgivere og myndigheder, og selvfølgelig også influeret af den dialog der sker med offentligheden i de to offentlighedsfaser. Dialogen påvirkes af mange faktorer. På den ene side kommer der væsentlige input fra bygherren og dennes rådgiver, men også fra amtet i kraft af politiske prioriteringer i regionplanlægningen spiller en væsentlig rolle. Oven i dette kommer input fra offentligheden. Sidst men ikke mindst sker der udvikling af ny viden gennem de beskrivelser og vurderinger, amtet evt. sammen med egne eller bygherres konsulenter udfører i forbindelse med VVM. Alle disse input udgør brændstoffet i den dialog, der foregår mellem ansøger og amt og er i sidste instans det, der medfører, at der tit og ofte sker ændringer i projektet fra det tidspunkt ansøgningen indgives, til den færdige VVM-redegørelse foreligger. I dette kapitel fokuserer vi på de ændringer, der sker undervejs i denne proces. Derudover kigger vi i det følgende kapitel blandt andet også på de ændringer, der sker i medfør af de afbødende foranstaltninger anlægget eller aktiviteten pålægges.

For at undersøge de ændringer, der foregår undervejs i VVM-processen, har vi dels gennemgået arkivmateriale for hver af de 36 sager, dels fulgt op herpå gennem interview med såvel sagsbehandlere, bygherrer og de involverede konsulenter. Gennemgangen af arkivmaterialet tegner et rimeligt fyldestgørende billede af de ændringer, der er sket undervejs i processen mens interviewene i højere grad kan bruges til at supplere disse indsigter på enkelte punkter. Generelt er interviewene mindre præcise, da det selvsagt er svært at erindre de ofte mange ændringer, der sker undervejs i processen, lige såvel som det ikke altid er entydigt veldefineret, hvad der skal forstås ved en ændring.

13.1 Ændringer under VVM-processen

I gennemgangen af de 36 VVM-sager har vi identificeret en række punkter, hvor projekterne har været diskuteret, og for nogle af disse har det så udmøntet sig i egentlige ændringer af projektet.

De punkter, hvor projekterne har været diskuteret, kan selvfølgelig være i indsigelser i offentlighedsfaserne, men også hvor amt, bygherre og konsulent og måske endog politikerne har haft et indspil til ændring af projektet eller til vurdering af dets konsekvenser. I alt er der i de 36 sager registreret 725 sådanne diskussionspunkter eller bemærkninger. Intensiteten, hvormed diskussionspunkter dukker op i de forskellige typer af sager, fremgår af nedenstående tabel 13.1, som klart viser, at det er i infrastruktursagerne, at der foregår mest diskussion.

	Industri o.l. sager	Infrastruktursager	Husdyrsager	I alt
Bemærkninger	115	515	95	725
Bemærkninger pr. sag	10	47	7	20

Tabel 13.1 Oversigt over registrerede bemærkninger eller ændringsforslag i de 36 VVM-sager.

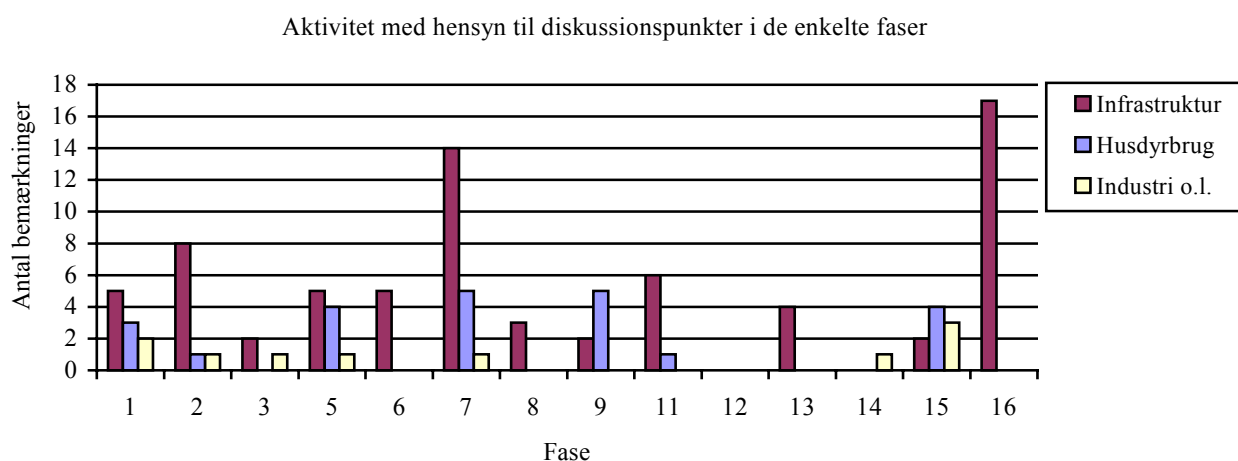
Gennem en VVM-sag er der mulighed for, at bemærkninger, indsigelser og andre diskussioner kan optræde i nær sagt hver eneste fase i processen. I vores analyse af de enkelte VVM-projekter har vi delt processen op i 15 faser, som vi har analyseret disse diskussionspunkter i forhold til. De 15 faser fremgår af tabel 13.2. For hver af de rejste diskussionspunkter har vi ikke alene set på, hvor i pro

cessen de opstår, og om det reelt fører til en ændring af VVM-projektet, men også hvilke miljøeffekter eller -parametre der diskuteres, hvem der har foreslået ændringen, hvad baggrunden var herfor.

Fase	Hvad karakteriserer fasen
1	Sagsbehandlerens/ arbejdsgruppens første gennemgang af sagen
2	Indsamling af oplysninger og udarbejdelse af evt. debatoplæg
3	Politisk behandling (af debatoplæg) inden 1. offentlighedsfase
4	1. offentlighedsfase
5	Administrativ bearbejdning af 1. offentlighedsfase
6	Politisk behandling efter 1. offentlighedsfase
7	Udarbejdelse af VVM-redegørelse
8	Udarbejdelse af forslag til regionplantillæg
9	Politisk behandling (af VVM-redegørelse og regionplantillæg) inden 2. offentlighedsfase
10	2. offentlighedsfase
11	Administrativ opsamling på 2. offentlighedsfase
12	Politisk behandling efter 2. offentlighedsfase
13	Udarbejdelse af regionplantillæg til endelig vedtagelse
14	Politisk behandling og endelig vedtagelse
15	Klager til Naturklagenævnet og behandling heraf

Tabel 13.2 De 15 faser, som VVM-processen opdeles efter i undersøgelsen.

De 725 diskussionspunkter fordeler sig gennem hele sagen, men selvfølgelig med en kraftig overvægt til de indsigelser, der kommer i de to offentlighedsfaser. Vi har således i den første offentlighedsfase fundet 290 indsigelser og i den 2. offentlighedsfase 329 indsigelser. Det betyder, at der på de andre punkter i alt er registreret 106 diskussionspunkter. De fordeler sig over de resterende faser, som vist i figur 13.1. I en enkelt sag var der en 3. offentlighedsfase, som vi i nedenstående figur har benævnt fase 16.



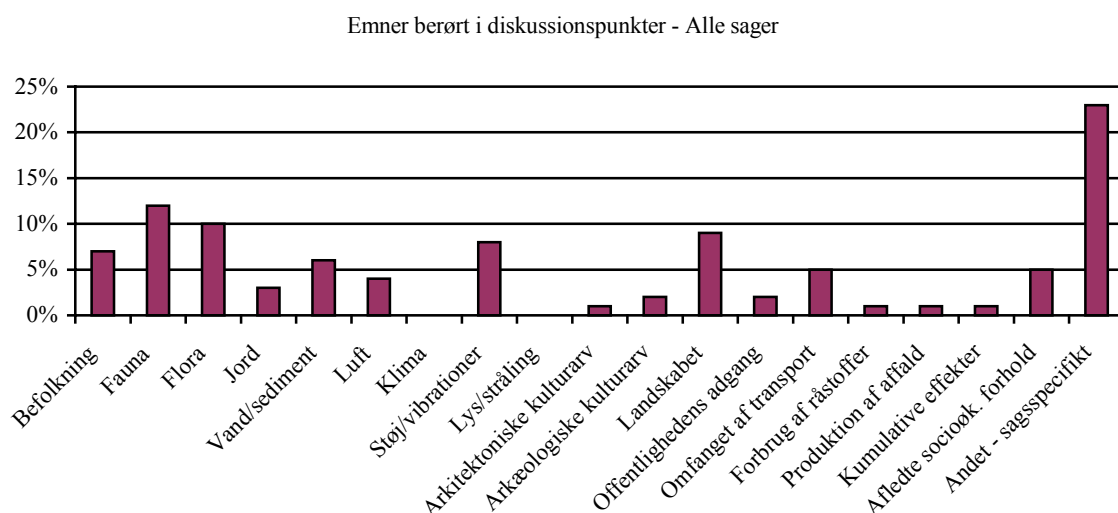
Figur 13.1 Bemærkninger og ændringsforslag i de forskellige faser i VVM-processen.

Fase 4 og 10, som er 1. og 2. offentlighedsfase er udeladt og kommenteres særskilt i afsnit 13.6 og 13.8. Fase 16 omfatter 16 bemærkninger i 3. offentlighedsfase fra Naturgaslageret i Tønder og en bemærkning fra et ”andet” tidspunkt i sagen om omfartsveje nord om Billund og Vandel.

Som det fremgår af tabel 13.3, er aktiviteten størst i infrastruktursagerne men også relativt stor i husdyrbrugssagerne, der i ”industri o.l.” er en overraskende lille aktivitet undervejs. Hyppigheden af diskussionspunkter, der ligger udover offentlighedsfaserne i de tre sagstyper, er meget forskellig, som det fremgår af nedenstående tabel 13.3. Igen viser det sig, at infrastruktursagerne er der, hvor der er størst aktivitet, mens andre sager meget sjældent omfattes af diskussioner, der ligger udover det, der foregår i offentlighedsfaserne.

	Diskussionspunkter	Diskussionspunkter per sag
Industri o.l. sager	10	0,8
Infrastruktur	73	6,6
Husdyrsager	23	1,8
Total	106	2,9

Tabel 13.3 Oversigt over de 106 diskussionspunkter, der ligger udenfor 1. og 2. offentlighedsfase i de 36 VVM-sager.



Figur 13.2 Oversigt over fordelingen af registrerede emner i hele VVM-processen.

I de 725 diskussionspunkter, der har været rejst, har der i de fleste af dem været berørt mere end ét emne. Kigger vi på, hvilke miljøforhold, der har været behandlet, er der i de 725 diskussionspunkter alt i alt berørt 1296 miljøemner. De emner, der tages op, er angivet ved deres hyppigheder i ovenstående figur 13.2. Fordelingen blandt de emner, der berøres, vil for de enkelte sagstyper blive berørt i de følgende afsnit.

I de ovenstående betragtninger over de diskussionspunkter, der tages op under VVM-processen, har vi ikke berørt, hvor mange af diskussionerne der munder ud i egentlige ændringer af anlægget eller projektet. Dette er også umanerligt svært at gøre. Dels er der mange af diskussionspunkterne, som kommer fra flere aktører til processen, f.eks. kan mange indsigelser berøre det samme punkt, dels kan mange af de ændringer, der foreslås, være løsninger på flere problemer på samme tid. Så det er slet ikke forventeligt, at man i materialet kan identificere lige så mange ændringer, som der er diskussionspunkter. Ud fra vores sagsgennemgange har vi prøvet at vurdere, hvor mange af de rejste diskussionspunkter der har ledt til ændringer. Men også her skal man være opmærksom på, at det reelle antal af ændringer givetvis er meget mindre, netop fordi der ofte er mange input, der leder frem til den enkelte ændring. Dette materiale vil vi udbygge nedenfor i gennemgangen af de enkelte

sagstyper. Inden vi gør, det vil vi dog lige kaste et blik på, hvordan de enkelte aktører vurderer de diskussioner og medfølgende ændringer, der måske sker under VVM-processen.

13.2 Sagsbehandlingernes opfattelse af VVM-processen

Alle amter, som har udtalt sig i interviews, mener generelt, at der sker ændringer til gavn for miljøet i løbet af VVM-processen:

"Det miljøforbedrende potentiale kommer, fordi du får lavet et grundigt stykke arbejde, og du får nogle andre synsvinkler på det, end hvis det kun er projektmagerne, der sidder med projektet, så det er da klart, at nogle af dem bliver ændret til det bedre." (3)

Det er dog forskelligt, hvor stort det miljøforbedrende potentiale bliver bedømt til at være:

"Ja, jeg tror at projekterne bliver bedre, men ikke nødvendigvis radikalt. Men jeg synes helt klart, at jeg har set eksempler på forbedringer. Det er ikke sådan helt totalt omvæltende ændringer måske, men tingene bliver måske 10 eller 20 procent bedre." (9)

Nogle amter mener, at der kun sker små ændringer, mens andre har erfaringer for, at der også sker store ændringer. Det gælder især de amter, som har erfaring med VVM-sager, som virkelig har ændret sig:

"For bygnings- og industrianlæg tror jeg også, at der er forbedringer. Nogen ændringer er meget små, det er noget visuelt og sådan noget. Mens for Billund Lufthavn var der både en stor miljømæssig og økonomisk reduktion. Helt klart ja – det giver forbedringer." (10)

10 ud af 12 amter har svaret på spørgsmålet om, hvorvidt VVM giver en helhedsorienteret beskrivelse af projekternes miljøeffekter. Alle 10 amter svarer bekræftende på, at VVM er velegnet til at give en helhedsorienteret beskrivelse af projekterne. Fire amter fremhæver det ikke-tekniske resume som særlig vigtigt for en samlet og forståelig beskrivelse af miljøeffekterne. To amter påpeger, at det er svært at afveje de forskellige miljøeffekter over for hinanden og afgøre, om projektet samlet set er til gavn for miljøet eller til skade for miljøet. Det skyldes dels tekniske problemer med sammenvejningen (der nævnes f.eks. de trafikale konsekvenser af butikcentre), dels organiseringen i fagafdelinger i forvaltningerne og deraf følgende problemer med at arbejde tværfagligt. To amter fremhæver, at det særligt for husdyrbrugs-VVM er et problem, at redegørelsen ganske vist giver en helhedsorienteret beskrivelse af det enkelte anlægs miljøeffekter, men da VVM behandler enkeltprojekter, bliver de samlede effekter af væksten i landbrugets husdyrhold ikke beskrevet. Det nævnes, at den kommende implementering af SMV-direktivet (Strategisk Miljøvurdering af visse planer og programmers indvirkning på miljøet) muligvis vil give mulighed for en sådan beskrivelse og vurdering af udviklingen i sektoren.

Fire ud af 10 amter fremhæver dialogen mellem ansøger og amt som central for processen. Det er i denne dialog, at muligheden for ændringer i projekterne skabes:

"Det betyder meget, hvordan processen organiseres, hvor meget dialog man har parterne imellem, fordi det er i den proces ændringerne sker. Man kan sige, at natur- og miljøhensynene har fået en platform. Denne platform kan man så udnytte eller, man kan lade være med at udnytte den. Men der er kommet en platform, som gør, at man skal

igennem en proces, hvad enten man har lyst eller ej, og den proces indebærer nogle muligheder for at forbedre på projekterne. Afhængig af hvordan man organiserer det, så kan man udnytte den mulighed mere eller mindre.” (12)

VVM giver også en mulighed for at få et bredt samarbejde i stand:

”Vi kommer ind i en dialog med ansøger, som kommer til at se sin virksomhed i forhold til omgivelserne... udover dialogen mellem amt og ansøger bliver der også et bredere samarbejde mellem kommune, amt, øvrige myndigheder og foreninger.” (7)

Det er ikke redegørelsen i sig selv, der giver ændringerne i projekterne, det er selve processen:

”Man bliver opmærksom på flere ting og får taget højde for dem. Plus det her med at man får en større forståelse for projektet, fordi man har været ude og lægge det frem til diskussion i området.” (14)

”I løbet af VVM-processen er der nogle ting, der bliver tydeliggjort over for bygherren og projektmageren. Det projekt, man først havde tænkt sig, er måske ikke det bedst mulige. I den situation kan amtet måske påvirke ham til at lave noget, der er bedre både for ham selv og for miljøet.” (3)

Ved at projektet bliver så grundigt beskrevet, bliver det i VVM processen gjort tydeligt for ansøger, hvis der er store miljøproblemer. Hvis ansøger så kan se den gode ide, ændrer de projektet. Det giver ansøger anledning til at revurdere nogle ting og overveje projektet igen:

”Hvis bygherren kan se, at det er en god ide, eller at der er et godt formål med det, så er der ingen tvivl om, at der ikke vil være et øje tørt, hvis man ændrer noget, som samtidig kan være til bygherrens fordel.” (2)

Seks ud af ni amter udtaler, at et vigtigt resultat af VVM-arbejdet er, at politikerne får et bedre beslutningsgrundlag:

”Politikerne har jo ansvaret for at vedtage anlæggene og får med VVM-redegørelsen et godt grundlag at beslutte på. De kan jo være mere trygge, når de beslutter tingene, fordi de er undersøgt.” (7)

En grundig beskrivelse af alternative løsninger kan føre til miljømæssigt bedre beslutninger:

”Politikerne valgte den meget dyrere løsning, fordi den var landskabeligt bedre. Havde der ikke været en VVM-procedure, så havde vi sandsynligvis fået den billige løsning gennemført, fordi tingene ikke var blevet belyst.” (3)

13.3 Hvem foreslår ændringer:

Vi har i interviews spurgt amternes sagsbehandlere om, hvem der foreslår ændringerne. Stort set alle amter nævner som det første, at de selv som sagsbehandlere foreslår ændringer i projekterne, og de ser sig selv som de væsentligste bidragydere, jf. tabel 13.4. Derudover er ansøgeren, men også naboer og andre direkte berørte, væsentlige aktører.

Hvem foreslår ændringer	Antal
Politikerne	1
Sagsbehandlere	10
Ansøgerne	9
Konsulent	6
Offentligheden og interesseorganisationer	5
Naboer, direkte berørt	10
Andre myndigheder	4

Tabel 13.4 Opgørelse af hvem der foreslår ændringer. Opgørelsen er baseret på 11 interviews (ni amter, HUR og Vejdirektoratet).

Sagsbehandlerne har efter deres egen opfattelse overblik over projektets miljøpåvirkninger og vil ofte være dem, der foreslår ændringer:

"På industrianlæggene og de der byggesager, der er det sagsbehandleren, der foreslår løsninger tit og ofte. Så er virksomheden med på dem eller ikke med på dem. Eller måske kan deres konsulent supplere." (10)

Ansøger og ansøgers konsulent nævnes også som ophavsmænd til mange forslag til ændringer. Det er dog ofte efter, at sagsbehandleren har påpeget en miljøpåvirkning:

"Altså, vi gør så nogle gange det, at vi forklarer et problem over for ansøger og siger, at ansøger må komme med alternativer. Det er ikke nødvendigvis os, der sidder og finder alternativerne." (4)

Det er således i dialogen mellem sagsbehandlerne, ansøger og ansøgers konsulent, at de fleste ideer til ændringer opstår:

"Det endte rent faktisk med, at virksomheden valgte et af alternativerne, de lagde sig på ryggen og stak benene i vejret og overgav sig totalt. Det var oven i købet sådan, at vi fik rosende omtale i Dansk Industris blad. En stor artikel om hvor godt det havde været, at vi havde krævet alternativer, og at virksomheden var blevet klogere." (11)

Naboer nævnes også som initiativtagere til ændringer, og borgernes bemærkninger kan give inspiration til ændringer i projekterne:

"... Som myndighed prøver vi at finde et eller andet kompromis. Hvis f.eks. en gruppe borgere føler sig forbigået i et projekt, så prøver vi at få bøjet tingene, så det passer, det er jo sådan meget vores opgave at prøve at afveje det." (6)

Nogle amter opfatter dog ikke naboforslagene som særligt konstruktive:

"Jeg synes, at det er sjældent, at vi hører noget, der kan karakteriseres som konstruktivt fra naboer eller interesseorganisationer.....når de kommer med noget, så er det som regel noget med, at det overhovedet ikke skal være der, at det skal bygges i Sverige eller sådan et eller andet." (4)

Det er som regel den del af offentligheden, der er mest direkte berørt, der er mest aktiv:

"Ja, det kunne lige så godt have været dem, der skal køre på vejen, der siger, at vi vil gerne have den vej, der er bedst at køre på, og hvor vi hurtigst muligt kan komme på arbejde, eller fra vores virksomheder og få transporteret vores ting væk. Det ser man meget sjældent, det er dem som på en eller anden måde kan blive generet af projektet." (3)

Kun i et enkelt tilfælde nævnes, at politikerne bidrager med ideer til ændring af projekterne. Politikerne bestemmer, om et projekt skal fremmes, og de skal i sidste ende prioritere mellem forskellige alternativer. Men generelt er de ikke inde og påvirke i den del af processen, hvor forskellige løsninger bringes på banen:

"Politikerne er slet ikke inde i den del af processen, hvor man finder løsninger. Politikerne er med til at definere, at der skal laves VVM-redegørelse, og så får de slutproduktet. Så er det os som teknikere, der stiller krav. Vi spørger ikke politikerne, om det er i orden, at vi beder ansøger om at putte en farve på facaden eller sænke bygningen to meter. Vi stiller de krav på embedsmandsniveau. Så er det politikerne, der til sidst konfirmerer." (10)

I interviews oplyser amternes sagsbehandlere, at de væsentligste ændringer i projekterne sker, mens der arbejdes med redegørelsen. Det er her, at man kommer i dybden med stoffet, og det er her, man bliver klar over de miljømæssige påvirkninger, så der kan indarbejdes ændringer – dette er i øvrigt helt i overensstemmelse med, hvad vi så i figur 13.1. Men det er også klart, at mange af de diskussionspunkter, der opstod tidligt i VVM-processen, i denne fase kan tages op igen og samlet vurderes inden udarbejdelsen af redegørelsen – det er jo netop præcis det, der er formålet med at skrive den samlede redegørelse.

13.4 Betydningen af ændringerne, det miljøforbedrende potentiale

Formålet med VVM er i høj grad at sikre, at en bred miljøvurdering kan bidrage til, at projektet ændres på de relevante punkter. Vi har derfor også vurderet karakteren af de ændringer, der er sket i de enkelte sager, jf. tabel 13.5. Kun i tre sager sker der slet ikke ændringer hverken før indsendelse af ansøgning eller i forløbet med VVM-redegørelsen. I 27 sager er der sket mindre ændringer, i fire sager- alle infrastruktursager- er der betydelige ændringer. Det drejer sig om tre vejprojekter og et havneprojekt.

I to andre infrastruktursager er projekterne ændret radikalt. Det ene projekt var Billund Lufthavn, hvor man ændrede projektet, så det ikke længere var nødvendigt at anlægge en ny startbane, derved sparede man 350 mio. kr. Det andet projekt var naturgaslageret ved Tønder. Projektet blev ændret væsentligt ved, at boringstypen blev ændret. Foreløbig er projektet ikke realiseret, da det blev besluttet at etablere et helt andet alternativ – en dobbelt søledning i stedet for et lager på land.

Sagskategori	Sager hvor projektet ændres radikalt	Sager med betydelige ændringer	Sager med mindre ændringer	Sager uden ændringer
Husdyrsager (13 sager)	-	-	11	2
Infrastruktursager (11 sager)	2	4	5	-
Andre sager (12 sager)	-	-	11	1
Alle sager (36 sager)	2	4	27	3

Tabel 13.5 Omfanget af ændringerne.

I interviews er amternes sagsbehandlere blevet spurgt, om det miljøforbedrende potentiale gælder for alle anlægstyper. De fleste svarer, at der ikke er det store at komme efter, når det drejer sig om udvidelse af eksisterende virksomheder, som ligger i udpegede industriområder. Her er miljøgodkendelsen tilstrækkelig til at sikre, at der bliver taget de nødvendige miljøhensyn:

"Der er nogle anlæg, hvor jeg måske har lidt svært ved at se, hvor meget VVM flytter. F.eks. udvidelse af virksomheder på bilag 1, hvor du har en stor eksisterende virksomhed. Der tror jeg, at miljøgodkendelsen gør det langt hen ad vejen. Hvis det så oven i købet er i et af de områder, der er udlagt til industri, så kan det mest tage brodden af protester og sådan noget." (3)

Nogle anlæg ligger i realiteten fast, selv om man skal se på alternative lokaliseringer. De kan ikke flyttes, og her består miljøforbedringerne udelukkende i tekniske ændringer:

"Er det en grisefarm, der skal udvides med 100 dyreenheder, eller et kraftværk der skal have en ekstra blok, eller sådan noget, så er det selvfølgelig svært, så er man nok bundet placeringsmæssigt." (3)

Til gengæld er der et miljøforbedrende potentiale ved nyanlæg, da der her er større mulighed for at påvirke projekterne. Vejanlæg bliver nævnt som nogle af de projekter, der kan påvirkes meget, selv om det ligger fast, at vejen skal gå fra A til B:

"I vejanlæg kan der være alternativer i form af linieføringer, det er ikke et alternativ, om vejen skal være der eller ej. Men man kan godt forestille sig alternative linieføringer." (2)

Eksempel, Billund lufthavn:

Udvidelsen af Billund Lufthavn er et eksempel på en VVM-proces, hvor der er sket radikale ændringer både til gavn for miljøet og med store økonomiske fordele. I det følgende beskrives kort VVM-processens forløb.

VVM-processen blev igangsat med en ansøgning fra Billund Lufthavn d. 28. november 1995, og sagen blev endelig vedtaget ca. 40 måneder senere d. 19. marts 1999. Da lufthavnsområdet krydser amtsgrænsen mellem Vejle og Ribe amt, er VVM-redegørelsen udarbejdet i et samarbejde mellem de to amter. Ansøgningen omfattede rulle- og taxiveje, terminal- og servicebygninger, en platform samt en ny parallel startbane nord for den eksisterende.

Frem til maj 1996 bliver debatoplægget til første offentlighedsfase udarbejdet. I debatoplægget arbejdes der med i alt syv forskellige alternativer, hvor hovedalternativet er parallelbanen nord for den eksisterende startbane som beskrevet ovenfor. De øvrige alternativer omfatter alternative udbygninger af Billund Lufthavn, hel og delvis udflytning af aktiviteter til Vandel Lufthavn samt udflytning af aktiviteter til Esbjerg Lufthavn.

I første offentlighedsfase der forløber fra maj til juli 1996 påpeges det blandt andet, at ind- og udflyvningsruterne til den nye parallelbane er uheldige på grund af støj i tætbeboede områder. I den efterfølgende politiske behandling af indkomne bemærkninger og indsigelser vedtages det i første omgang, at arbejde videre med parallelbanen som hovedalternativ. Under udarbejdelsen af VVM-redegørelsen undersøges støjforholdene nærmere på baggrund af bemærkningerne i første offentlighedsfase. Herefter sker der endnu en politisk behandling af de indkomne bemærkninger, og denne gang besluttet det at vælge at arbejde videre med en miljøtilpasning af den eksisterende startbane som nyt hovedalternativ. Dette indebærer en ny VVM, hvor fly skal foretage et 30 graders drej væk fra Billund by, og hvor parallelbanen kun indgår som et visionsafsnit i VVM-redegørelsen, og at der foretages arealreservation hertil. Beslutningen begrundes både i økonomiske og miljømæssige gevinster i og med, at der ikke skal etableres en ny startbane, og at nogle værdifulde naturområder går fri. Desuden stilles der af hensyn til støj krav til hvilke fly, der må flyve hvornår således, at de mest støjende fly ikke må flyve om natten.

Anden offentlighedsfase forløber fra oktober til december 1998. Der forekommer i denne offentlighedsfase igen en del bemærkninger omkring støj, men der sker ikke i den efterfølgende behandling af indkomne bemærkninger yderligere væsentlige ændringer af projektet. Projektet vedtages endeligt af Vejle og Ribe Amt i marts 1999. Der var ikke efterfølgende nogen klager til Naturklagenævnet.

Billund Lufthavn er et eksempel på en meget vellykket VVM-proces, hvor der blev opnået en bedre løsning for både ansøger, de omkringboende borgere og miljøet. Eksemplet viser desuden, at det kan lade sig gøre, at der sker meget radikale ændringer i VVM-processen.

Boks 13.1 Eksempel: Billund Lufthavn.

Der er imidlertid ikke nødvendigvis sammenhæng mellem de problemer, der beskrives og de løsninger, der foreslås. Der kan udmærket være store miljømæssige konsekvenser ved gennemførelsen af et projekt, alligevel ønskes det af politiske grunde eller andre grunde fremmet, som det også fremgår af følgende udtalelse:

"Jeg tror faktisk, at bygherren bekymrer sig mere om, hvordan offentligheden modtager projektet, end vi gør. Det er måske usagt, men der er fra ansøger en holdning om, at hvis der er store miljømæssige konsekvenser, så kan projektet ikke blive til noget – men det kan det jo rent faktisk godt. Vi kan sagtens få vedtaget et regionplantillæg og give en miljøgodkendelse til noget, der sviner ad Pommern til, det kan vi gøre, hvis vi har lyst til det." (2)

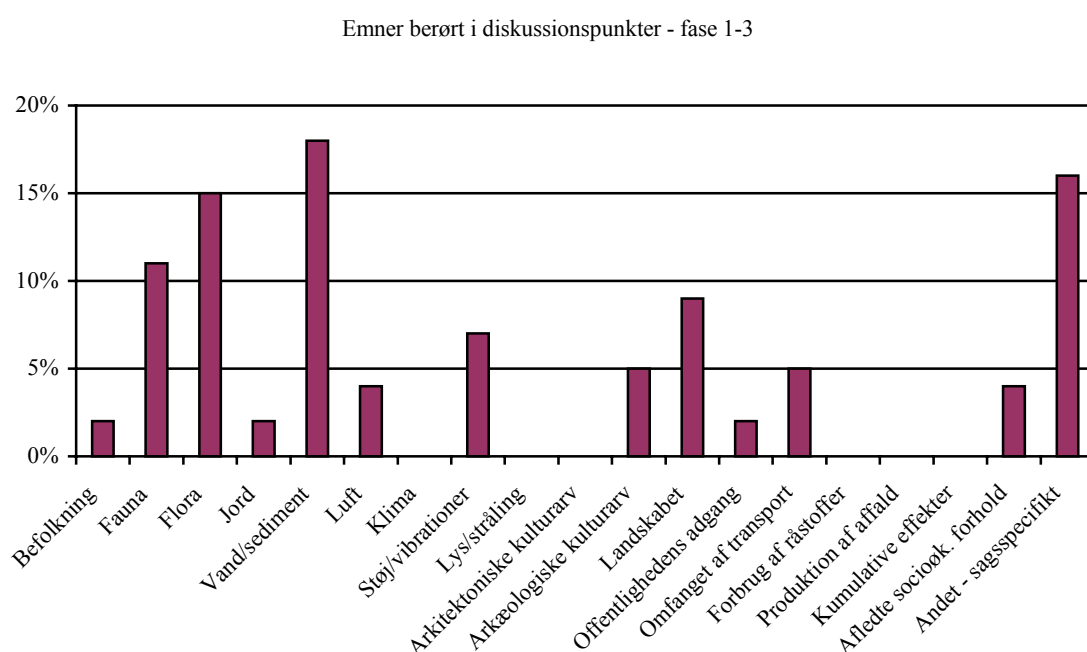
I det følgende vil vi vende blikket mod de enkelte faser af VVM-processen for at karakterisere de aktiviteter, der foregår her. Til slut i kapitlet vil vi tage de enkelte sagstyper frem for at se på, hvilke diskussionspunkter der har været for disse under VVM-processen, og hvilke ændringer dette har afstedkommet.

13.5 VVM-processen - fra ansøgningen til 1. offentlighedsfase

Efter modtagelsen af ansøgningen starter amtet VVM-processen op. Det sker normalt gennem nedsættelse af en gruppe, der skal arbejde med sagen. I de store projekter som mange af infrastrukturprojekterne og industriprojekterne, hvor der er mange involverede parter og myndigheder, nedsættes ofte en arbejdsgruppe med repræsentanter fra de involverede. VVM-processen fastlægges, alternativer skitseres og de mest indlysende problemer håndteres.

Fase	Hvad karakteriserer fasen
1	Sagsbehandlerens/arbejdsgruppens første gennemgang af sagen
2	Indsamling af oplysninger og udarbejdelse af evt. debatoplæg
3	Politisk behandling (af debatoplæg) inden 1. offentlighedsfase

Tabel 13.6 Hvad karakteriserer fase 1-3.



Figur 13.3 Oversigt over fordelingen af registrerede emner, som er berørt i fase 1 – 3.

Vurderet ud fra vores sagsgennemgange er det 23 af de i alt 725 diskussionspunkter, der dukker op i denne fase. Der berøres i alt 55 miljøemner i de 23 punkter, og emnemæssigt fordeler de sig som vist i figur 13.3 med en hovedvægt på vand/sedimenter, flora/fauna, landskab og ”andet”.

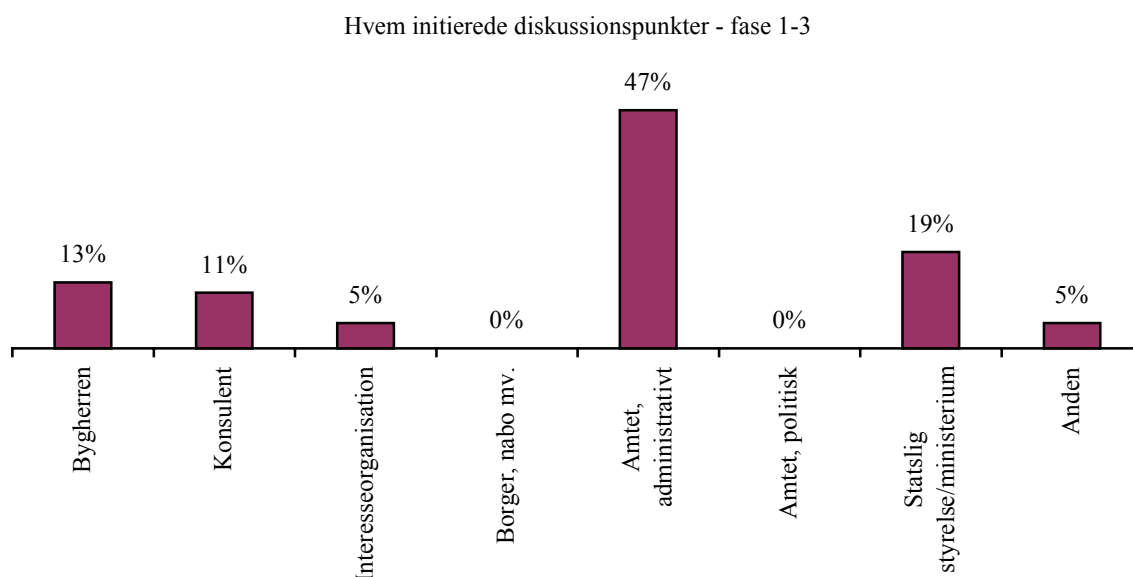
De diskussionspunkter, der tages op, bringes typisk på banen af amtets sagsbehandlere jf. figur 16.

Under de første gennemgange af sagen indsamles eventuelle supplerende oplysninger, og der udarbejdes et debatoplæg til den 1. offentlighedsfase.

Af dokumentgennemgangene fremgår, at de mest åbenlyse problemer håndteres allerede her. I de større projekter udarbejdes ideoplæg til brug for 1. offentlighedsfase. For mange af de mindre sager, og i hvert fald typisk for husdyrsagerne, nøjes man med en annoncering i den lokale presse.

Det er ofte i denne fase, at ansøger bliver præsenteret for kravet om, at der skal være alternativer i VVM-redegørelsen. Det er sjældent, at ansøger møder op med mere end et projekt. Det er ofte

sagsbehandlerne, der gør opmærksom på kravet om alternativer, det kommer meget sjældent uopfordret fra ansøgerne. Selv om det er ansøgerne, der på amtets anmodning foreslår alternativer, så kommer initiativet således ikke fra ansøgeren.



Figur 13.4 Oversigt over fordelingen på de, der har initieret diskussionspunkterne i fase 1 - 3.

Projekterne ændres ikke meget i denne fase, men mulighederne bredes ud til brug for debatten i 1. offentlighedsfase. Kun i få husdyrsager fremgår det af sagen, at der sker ændringer i projektet i denne periode. I to projekter er der forhandlinger med amtet, som fører til mindre ændringer i projektet, i det ene tilfælde drejer det sig om flytning af en gylletank.

Et eksempel på problemer, der kan håndteres i denne tidlige fase, er containerhavnen Baltic Gate ved Stigsnæs i Vestsjællands Amt. Her gør Skov- og Naturstyrelsen allerede ved de indledende møder opmærksom på, at projektet bør gøres mindre af hensyn til fredningen af skanserne og af hensyn til fuglebeskyttelsesområdet. Herefter indskrænkes projektområdet, så det trækkes helt væk fra skanserne og lidt væk fra fuglebeskyttelsesområdet.

Et andet eksempel er naturgastransmissionsledningen Højby-Åsum i Fyns Amt. Da det i de indledende faser konstateres, at ledningen krydser motorvejen et u hensigtsmæssigt sted midt i en kløverbladsudfletning ændres krydsningen med motorvejen, så den ikke er sammenfaldende med udfletningen.

13.6 VVM-processen – 1. offentlighedsfase

Der er stor forskel på, hvordan 1. offentlighedsfase gennemføres. Lige fra en enkelt annonce i avisen til foldere og flere borgermøder. Det afhænger meget af projektets karakter. Der er ikke i lovgivningen og vejledningen særligt udtømmende formkrav.

Der er følgende fordeling på indsigelser i de tre typer af sager:

Sagskategori	Antal indsigelser	Gennemsnit pr. sag
Industri o.l.	0-13 (N=46)	3,8
Infrastruktur	2-37 (N=222)	20,2
Husdyr	0-6 (N=22)	1,7

Tabel 13.7 Fordeling på indkomne bemærkninger i 1. offentlighedsfase i de tre sagskategorier.

Vurderet ud fra vores sagsgennemgange er det 290 af de i alt 725 diskussionspunkter, der dukker op i denne fase.

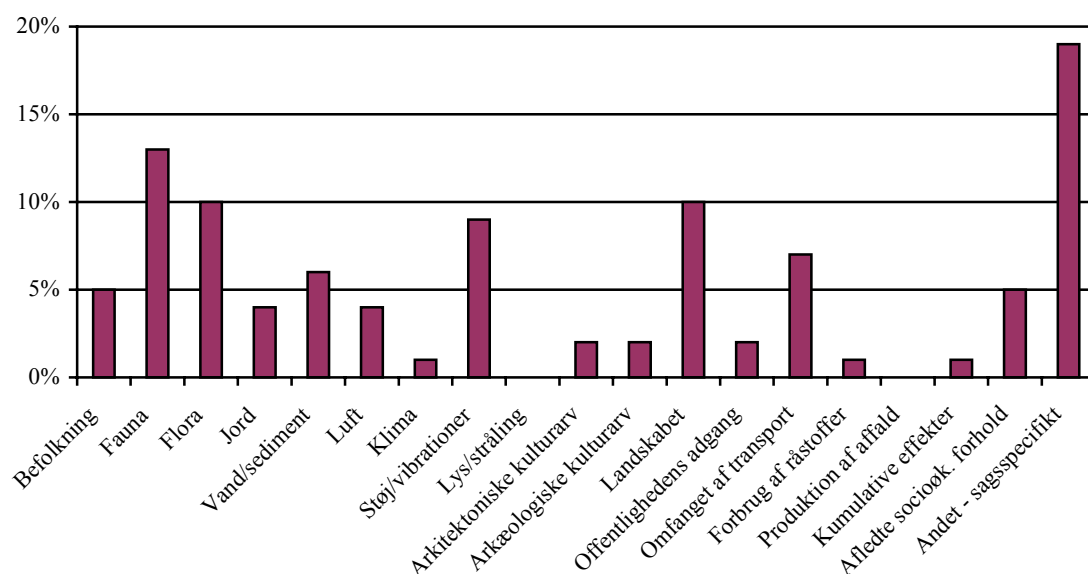
1. offentlighedsfase bliver af myndighederne ofte set som muligheden for at få adgang til den viden, der ligger i lokalområdet, og som er af betydning for at få lavet den bedst mulige VVM-redegørelse:

”Ved borgermøderne får man et indtryk af, hvordan holdningerne er blandt folk. Man slår ørerne ud og får oplysninger. Borgermøderne fungerer godt som startskud til VVM-undersøgelserne. Folk ved, at der skal ske noget og kommer af egen drift frem med oplysninger om moser, sommerfugle o.lign., fordi de ved, at der skal laves VVM. En del af disse oplysninger ville ellers ikke være tilgængelige for arbejdet, og mange af de observationer, der fortælles om, kommer med i baggrundsrapporterne.” (14)

Bemærkningerne udtrykker generelt bekymring over for projekterne og påpeger uhensigtsmæssigheder i projekterne. Der er derimod ret få forslag til alternativer

Bemærkningerne stiller også ofte spørgsmålstejn ved den samfundsmæssige nytte af projekterne. Et emne som sjældent behandles i VVM-redegørelserne, og som afvises som værende uden for VVM-redegørelsens problemfelt.

Emner berørt i diskussionspunkter - 1. offentlighedsfase

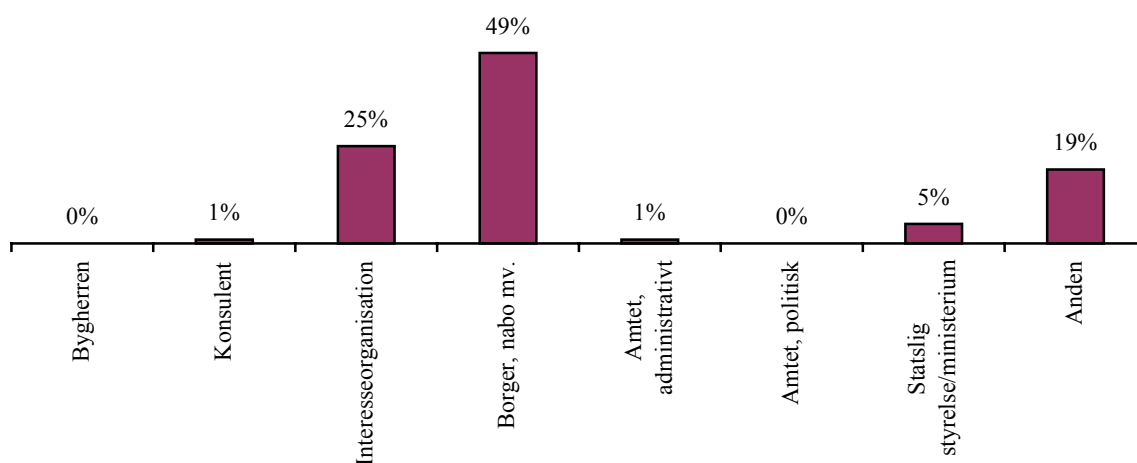


Figur 13.5 Oversigt over fordelingen af registrerede emner, som er berørt i 1. offentlighedsfase.

De emner, der berøres i 1. offentlighedsfase repræsenterer en bred vifte inden for det ”brede miljøbegreb”, der arbejdes med i VVM-sagerne. Bemærkelsesværdigt er det nok, at emner som flora, fauna og landskab i offentlighedens bemærkninger har en så fremtrædende plads, jf. figur 13.5. Intet tyder således på, at umiddelbare gener og snævre nabokonflikter er drivkraften bag offentlighedens engagement i disse sager.

De diskussionspunkter, der tages op, bringes typisk på banen af borgere og naboer og i et vist omfang af interesseorganisationer jf. figur 13.6.

Hvem initierede diskussionspunkter - 1. offentlighedsfase



Figur 13.6 Oversigt over fordelingen på de, der har initieret diskussionspunkterne i 1. offentlighedsfase.

De bemærkninger, der kommer i 1. offentlighedsfase, fører ofte til, at emnerne behandles i VVM-redegørelsen. Man kan ikke umiddelbart af dokumentgennemgangene se, om disse emner ville være blevet behandlet under alle omstændigheder.

13.7 VVM-processen - udarbejdelse af redegørelse og regionplantillæg

Denne del er ofte den tidsmæssigt længste del af VVM-processen. Efter 1. offentlighedsfase behandles indsigelserne såvel administrativt som politisk. På den baggrund starter amtet sine vurderinger af alternativerne, og de konkrete vurderinger af hele spektret af miljøforhold foretages, og på den baggrund formuleres så en VVM-redegørelse og det medfølgende regionplantillæg. Redegørelse og regionplantillæg behandles så politisk af såvel udvalget for teknik og miljø som økonomiudvalget (og ofte også af selve amtsrådet), inden man er klar til at gå i gang med 2. offentlighedsfase.

Fase	Hvad karakteriserer fasen
5	Administrativ bearbejdning af 1. offentlighedsfase
6	Politisk behandling efter 1. offentlighedsfase
7	Udarbejdelse af VVM-redegørelse
8	Udarbejdelse af forslag til regionplantillæg
9	Politisk behandling (af VVM-redegørelse og regionplantillæg) inden 2. offentlighedsfase

Tabel 13.8 Hvad karakteriserer fase 5-9.

De bemærkninger, der er indkommet i 1. offentlighedsfase, analyseres og indgår i det videre arbejde. Det er ofte her, at ændringer forhandles på plads. En række bemærkninger indarbejdes i redegørelsen. Der sker en koordinering mellem forskellige myndighedsområder. F.eks. hvis der skal foreligge et udkast til miljøgodkendelse eller udledningstilladelse samtidig med regionplantillægget.

Det er også i denne fase, at alternativerne belyses nærmere. Af interviews med amternes sagsbehandlere fremgår det, at det især er amtets sagsbehandlere selv, naboerne og interesseorganisationerne, der kommer med forslag til alternativer. Ofte er naboerne meget interesserede i 0-alternativet, og meget interesserede i at få flyttet projektet et andet sted hen.

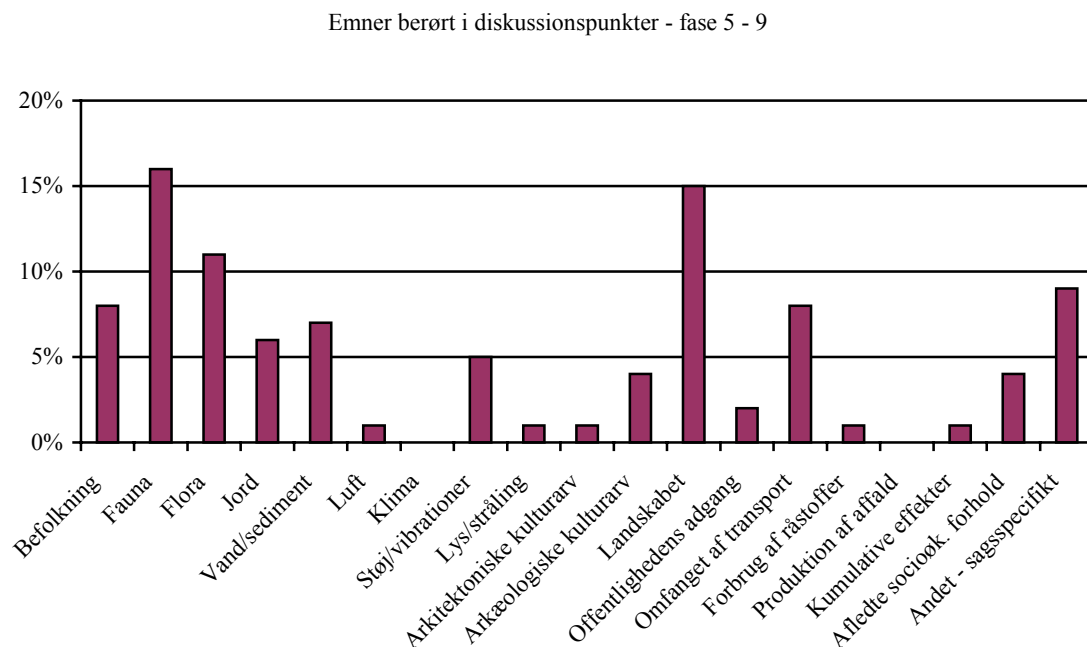
I interviews oplyses også, at urealistiske alternativer foreslået i offentlighedsfaserne også ofte bliver behandlet, fordi det vurderes at være vigtigt at få belyst alle alternativer. Ved belysningen bliver det også klart, hvorfor de urealistiske alternativer er urealistiske. Således bruges den trafikmodel, som er blevet udarbejdet i forbindelse med projektet for etablering af Ring 3 ved Odense, til at regne på mange alternativer. Resultaterne fremstilles derefter i redegørelsen.

For Vejprojekter er der i flere tilfælde blevet præsenteret mange alternative linieføringer i materialet til brug for 1. offentlighedsfase. På baggrund af 1. offentlighedsfase og analysearbejdet i øvrigt indskrænkes antallet af de alternativer, der præsenteres i materialet til 2. offentlighedsfase.

Der sker gennemgående meget i denne fase. Det er i denne fase, projekterne bliver konkretiseret. Flere beskriver det som en løbende proces eller en iterativ proces, hvor den nye viden, der indhentes, bruges til at optimere projektet. I infrastrukturprojekterne er der utroligt mange ændringer, nogen gange kommer helt nye alternativer på bordet (som nedgravningen af en del af ring 3 ved Odense), linieføringer og længdeprofil justeres og stikrydsninger og faunapassager lægges fast. I nogle projekter kommer der også nye oplysninger frem, som får stor betydning for projekterne. Således betyder krav fra Skov- og Naturstyrelsen om faunapassager for Hasselmusen (på habitatdirektivets liste over beskyttede dyr) ved vejen mellem Odense og Svendborg, at der må arbejdes med en

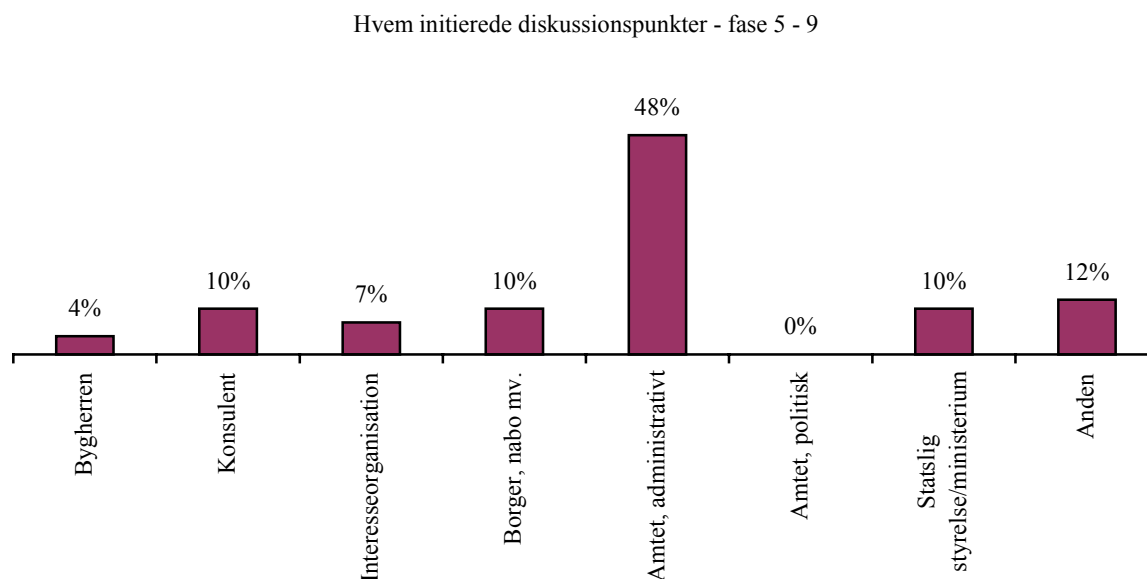
væsentligt dyrere løsning, end man havde beregnet. Ofte er det således også her, at andre myndigheder kommer på banen med deres krav.

Vurderet ud fra vores sagsgennemgange er det kun 45 af de i alt 725 diskussionspunkter, der dukker op i denne fase. De emner, der berøres, er typisk flora/fauna og landskab, jf. figur 13.7.



Figur 13.7 Oversigt over fordelingen af registrerede emner, som er berørt i fase 5 – 9.

De diskussionspunkter, der tages op, bringes typisk på banen af amtets egen administration, jf. figur 13.8.



Figur 13.8 Oversigt over fordelingen på de, der har initieret diskussionspunkterne i fase 5 - 9.

Denne periode er karakteriseret ved analyse og syntese. De oplysninger, der er fremkommet gennem sagsbehandlingen, indsigelserne fra 1. offentlighedsfase og vurderingen af alternativerne syntetiseres gennem diskussioner med ansøgeren og konsulenterne til de(t) endelige forslag, der kan lægges frem i den 2. offentlighedsfase. Selvom der ikke ud fra de kvantitative opgørelser synes at være megen aktivitet, er dette dog den vigtigste fase, hvor projektet og alternativer udarbejdes og de egentlige miljøvurderinger foretages. Sagsbehandlingen på amtet er her i de fleste tilfælde bestemmende for kvaliteten af den VVM-redegørelse, der sendes ud i en 2. offentlighedsfase.

13.8 VVM-processen – 2. offentlighedsfase

I 2. offentlighedsfase fremlægges forslaget til VVM-redegørelse og regionplantillæg. Også her er der stor forskel på, hvor meget der aktivt gøres for at inddrage offentligheden. I de fleste af de større sager holdes der egentlige borgermøder, men ellers nøjes man i de mindre sager typisk med at have VVM-redegørelse og regionplantillægget ude i almindelig høring.

Der er følgende fordeling på indsigelser i de tre typer af sager :

Sagskategori	Antal indsigelser	Gennemsnit pr. sag
Industri o.l.	59	4,9
Infrastruktur	220	20
Husdyr	50	3,8

Tabel 13.9 Fordeling på indkomne bemærkninger i 2. offentlighedsfase i de tre sagskategorier.

Vurderet ud fra vores sagsgennemgange er det 329 af de i alt 726 diskussionspunkter, der dukker op i denne fase.

Det fremføres i forskellige sammenhænge, at offentlighedsfaserne er vigtige for at sikre en opbakning til projekterne eller skabe en forståelse for nødvendigheden af projekterne.

For ansøgerne udgør dialogen med de omkringboende en væsentlig fordel. Virksomheden kan gennem processen få et bedre forhold til sine omgivelser. En amtsmedarbejder udtaler om industriprojekter:

”Altså, i forhold til virksomheder, der synes jeg det allervigtigste, det har været dialogen med de omboende. Jeg tror ikke på, at virksomhedens vilkår de på nogen måde er anderledes, fordi de har været gennem en VVM. I forhold til det traditionelle vand, luft og støj så bliver der ikke ændret på det. Men virksomheden kommer gennem en proces med omgivelserne, der gør, at den får et bedre eksistensgrundlag, det er fordelene.” (6)

Virksomheden får altså et bedre eksistensgrundlag, også i fremtiden. Offentlighedsfasen kan også direkte blive set som reklame for virksomheden, som en måde at få eksponeret projektet på. For nogle virksomheder kan offentlighedsfaserne fungere som en eksponering af projektet:

”VVM sås som en reklame for projektet og gav den offentlighed omkring projektet, som bygherren ønskede. Bygherren kendte VVM fra udlandet.” (2)

For nogle virksomheder kan det også ses som en af måderne til at skabe en grøn profil i offentligheden:

"Jeg tror faktisk, at bygherren bekymrer sig mere om, hvordan offentligheden modtager projektet, end vi gør." (2)

I nogle vejprojekter har man fået en større forståelse for projekterne, fordi man har været ude og lægge det frem til diskussion i området, inden man bare kommer ud og eksproprierer:

"Plus det med at man får en større forståelse for projektet, fordi man har været ude og lægge det frem til diskussion i området, inden man kommer ud og eksproprierer. Så skal vi ikke have diskussionen på det tidspunkt i det senere forløb med utilfredsheder og blokkader og lignende. Min verden er blevet betydeligt større - jeg arbejder med mennesker og med natur." (14)

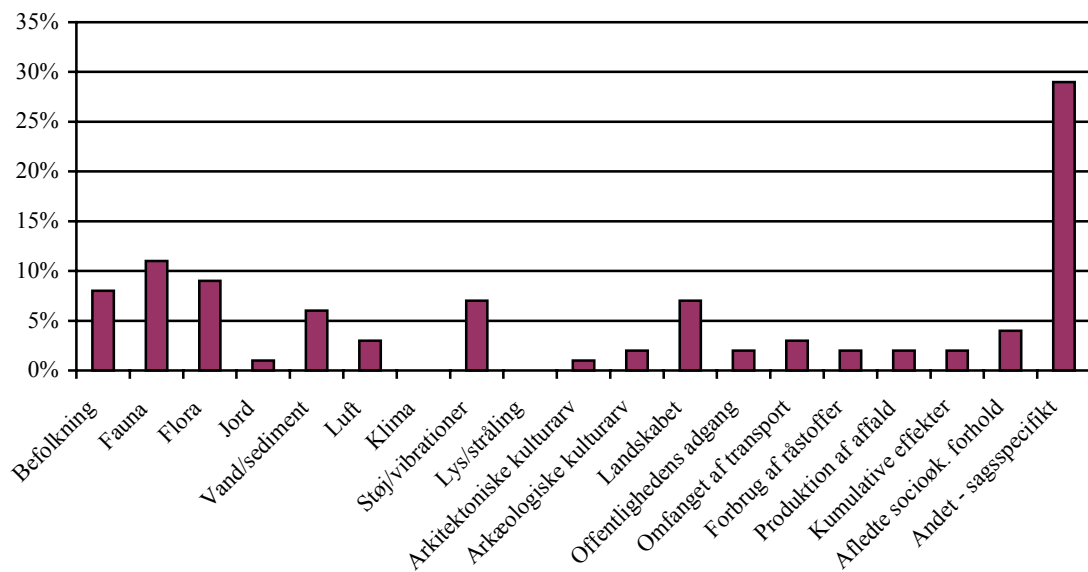
Borgermøderne bliver også brugt til at få "sat ansigter på" myndigheden og myndighedens konsulent(er), således at dialogen kan foregå bedst muligt.

I interviews med sagsbehandlere i amterne bliver det ofte nævnt, at der i offentlighedsfaserne kommer nye vinkler på projekterne, og at bemærkninger fra offentligheden kan give inspiration til at ændre projekterne.

I to projekter gennemføres i øvrigt en tredje offentlighedsfase. For det ene projekt – naturgaslageret ved Tønder - ændres projektet så meget efter 2. offentlighedsfase, at der gennemføres en tredje offentlighedsfase med det nye projekt. Det andet projekt, hvor der gennemføres en 3. offentlighedsfase, er sagen om Carbogritproduktion i Vestsjællands Amt. Her gennemføres en mindre 3. offentlighedsfase, pga. mangler i materialet til 2. offentlighedsfase. Det fører dog ikke til væsentlige ændringer. De diskussionspunkter, der blev rejst under den 3. offentlighedsfase, er i denne bearbejdning inkluderet under 2. offentlighedsfase.

De 329 diskussionspunkter, rejst i 2. offentlighedsfase, afspejler også det "brede miljøbegreb", om end fauna, flora og landskab står knapt så tydeligt frem som i 1. offentlighedsfase.

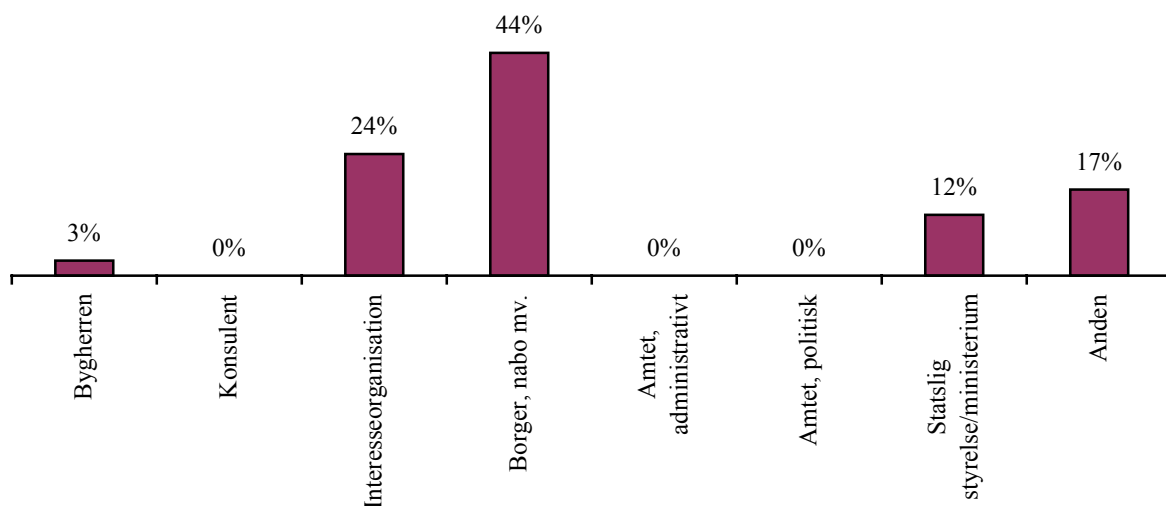
Emner berørt i diskussionspunkter - 2. offentlighedsfase



Figur 13.9 Oversigt over fordelingen af registrerede emner, som er berørt i 2. offentlighedsfase.

De diskussionspunkter, der tages op, bringes typisk på banen af interesseorganisationer og borgere og naboer jf. figur 13.10.

Hvem initierede diskussionspunkter - 2. offentlighedsfase



Figur 13.10 Oversigt over fordelingen på de, der har initieret diskussionspunkterne i 2. offentlighedsfase.

De bemærkninger, der kommer i 2. offentlighedsfase, fungerer som input til den endelige afgørelse af VVM-sagen.

13.9 VVM-processen – den afsluttende politiske behandling

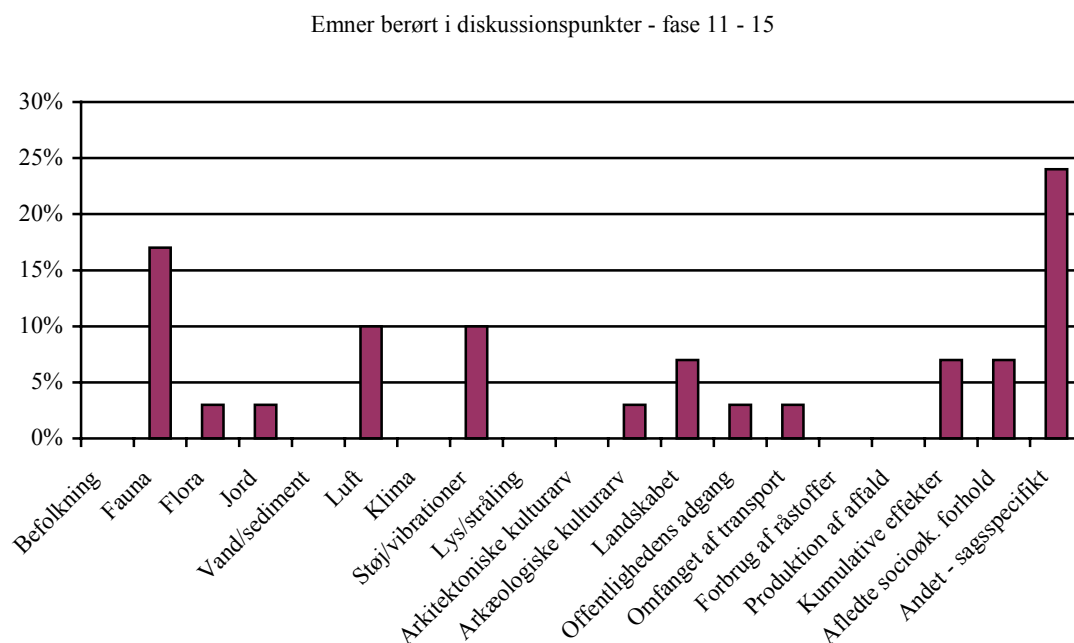
Efter afslutning på 2. offentlighedsfase samles op på de indsigelser, der er kommet både administrativt og politisk, og det vurderes i hvilket omfang, der skal ske et valg mellem foreslåede alternativer.

tiver, men i de fleste sager nok blot, om der skal foreslås ændringer til det hovedforslag, der er behandlet. På den baggrund kan VVM-redegørelse og regionplantillæg færdiggøres og sendes til endelig politisk beslutning.

Fase	Hvad karakteriserer fasen
11	Administrativ opsamling på 2. offentlighedsfase
12	Politisk behandling efter 2. offentlighedsfase
13	Udarbejdelse af regionplantillæg til endelig vedtagelse
14	Politisk behandling og endelig vedtagelse
15	Klager til Naturklagenævnet og behandling heraf

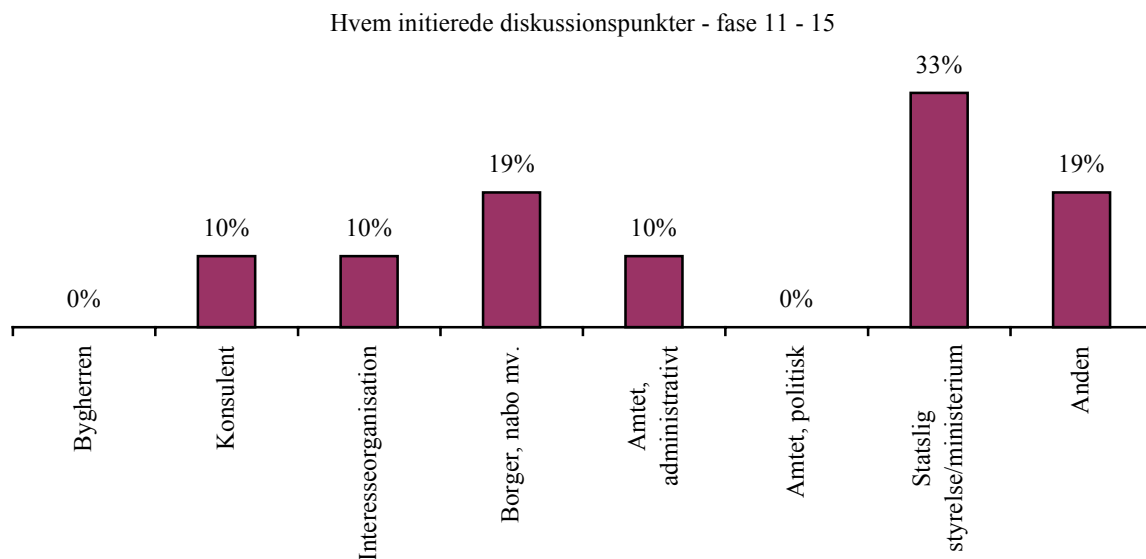
Tabel 13.10 Hvad karakteriserer fase 11-15.

Vurderet ud fra vores sagsgennemgange er det kun 21 af de i alt 726 diskussionspunkter, der dukker op i denne fase. De ni af dem vedrører oven i købet klager til Naturklagenævnet, efter at sagen er politisk vedtaget af amtsrådet. De emner, der berøres, jf. figur 13.11 er typisk flora/fauna og luftforurening og støj, formodentlig afspejlende både det brede miljøbegreb i infrastruktursagerne og den traditionelle støj- og møgproblematik, ikke mindst i relation til klagesager over industri og husdyrsager til Naturklagenævnet.



Figur 13.11 Oversigt over fordelingen af registrerede emner, som er berørt i fase 11 – 15.

De diskussionspunkter, der tages op, rejses først og fremmest af statslige styrelser i forbindelse med indsigelser og klager, men også borger og naboer spiller en fremtrædende rolle, jf. figur 13.12.



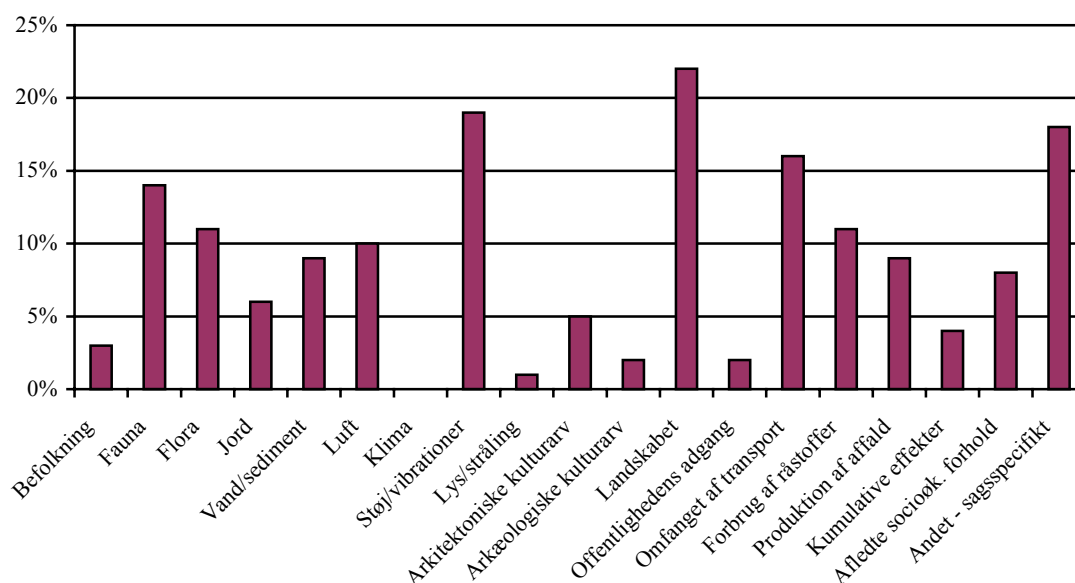
Figur 13.12 Oversigt over fordelingen på de, der har initieret diskussionspunkterne i fase 11 - 15.

Kun i en enkelt sag er det fundet, at der rejses en ny diskussion om VVM-redegørelsen i den afsluttende politiske behandling af sagen. Politikerne er altså ikke specielt aktive med at bringe nye diskussionspunkter op i denne fase af processen. Derimod er der en vis aktivitet på det administrative niveau både ved opsamlingen og senere færdiggørelsen af regionplantillæg, specielt for infrastruktursagerne.

13.10 Karakteristik af sagstype – Industri o.l.

I de 12 sager, vi har karakteriseret som ”industri o.l.”, er der registreret 116 diskussionspunkter eller 9,7 per sag, hvoraf dog langt de fleste er bemærkninger i de 2 offentlighedsfaser. Kun 11 diskussionspunkter opstår herudover i processen, hvoraf de tre endog er efter VVM-processen, nemlig som klager til Naturklagenævnet. Ser vi det samlede antal bemærkninger, så har de primært vedrørt landskab, flora/fauna, støj og omfanget af transport, jf. figur 13.13. De input, der er i processen, synes altså at være båret af et bredere perspektiv end det, der normalt ses i de reguleringer, der hører til disse sager.

Emner berørt i diskussionspunkter - Industri o.l.



Figur 13.13 Oversigt over hvilke emner, der er berørt indkomne i bemærkninger (diskussionspunkter) i industri o.l. sager. Grunden til at summen giver mere end 100% er, at hvert diskussionspunkt i gennemsnit berører mere end et emne.

Gennem vores sagsgennemgange samt interview med sagsbehandlerne har vi identificeret, at der sker ændringer i 11 ud af de 12 sager. Ændringerne vedrører de forhold, der er oplistet i nedenstående tabel 13.11. Alle ændringer er medtaget, uanset om de er opgivet af ansøger eller ansøgers konsulent eller registreret ved dokumentgennemgang. 1) To detailhandelsprojekter og to produktionsanlæg.

Ændringer i projekterne (mere end en ændring i hvert projekt)	Antal sager
Projektet ukonkret, konkretiseres	4 ⁽¹⁾
Udformning af bygninger	2
Projektstørrelse ændres	2
Mindre ændringer af projektplacering	2
Ændrede vilkår pga. støj	2
Ændrede vilkår pga. støv	1
Beskyttelse af naturområder	1
Indvindingsperiode ændret	1
Håndtering af spildevand	1
Faunapassage	1

Tabel 13.11 Industri o.l. sager – Ændringer efter ansøgningen er indsendt. I alt ændringer i 11 ud af 12 sager.

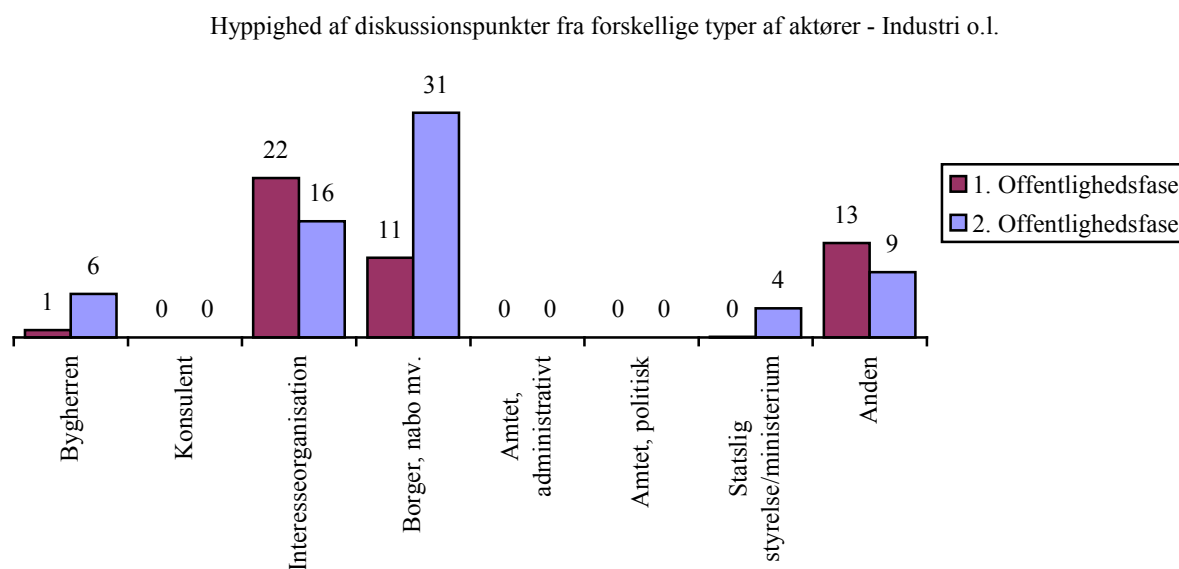
Da sagerne er meget forskellige både indholdsmæssigt og størrelsesmæssige er det svært at sige noget generelt om ændringerne. Her gives dog et par eksempler:

En kommune anmoder amtet om at udarbejde VVM for et nyt centralrenseanlæg. Et af alternativerne er en udbygning af to eksisterende anlæg og en modernisering af de øvrige. Efter 1. offentlighedsfase beslutter kommunen bl.a. på grund af borgerprotester at droppe et centralt renseanlæg og i

stedet udbygge og modernisere de eksisterende anlæg. Der startes en ny VVM-proces for udbygningen, den aktuelle VVM-sag handler om en af disse udvidelser. Projektet for udbygningen bliver kun ændret lidt i løbet af processen. Ændringerne består i supplerende beplantning omkring anlægget og foranstaltninger for at forebygge lugtgener for de omkringboende.

En eksisterende virksomhed ønsker at udvide, og i første omgang beslutter amtet, at der ikke skal udarbejdes VVM. En interesseorganisation påklager afgørelsen, hvorefter sagen bliver hjemvist til fornyet behandling. Virksomheden anmoder herefter om, at man af tidsmæssige årsager ikke afventer udfaldet af sagen om, hvorvidt der er VVM-pligt, men i stedet udarbejder VVM med det samme. Under udarbejdelsen af VVM-redegørelsen gør kommunen opmærksom på, at der allerede med de eksisterende aktiviteter er problemer med tungmetaller i det spildevand, som ledes til kommunens rensningsanlæg. Det medfører, at spildevandsproblematikken medtages i VVM. Det er dog fortsat op til kommunen at regulere forholdet. Sideløbende med VVM-processen får kommunen og virksomheden løst tungmetalproblemet i fællesskab. Udarbejdelsen af VVM får i øvrigt ikke betydning for projektet.

Input til de ændringer, der er foretaget, kommer fra forskellig hold. Ser vi udelukkende på de to offentlighedsfaser, så fordeler indsigelserne/bemærkninger sig som vist på fig. 13.14.



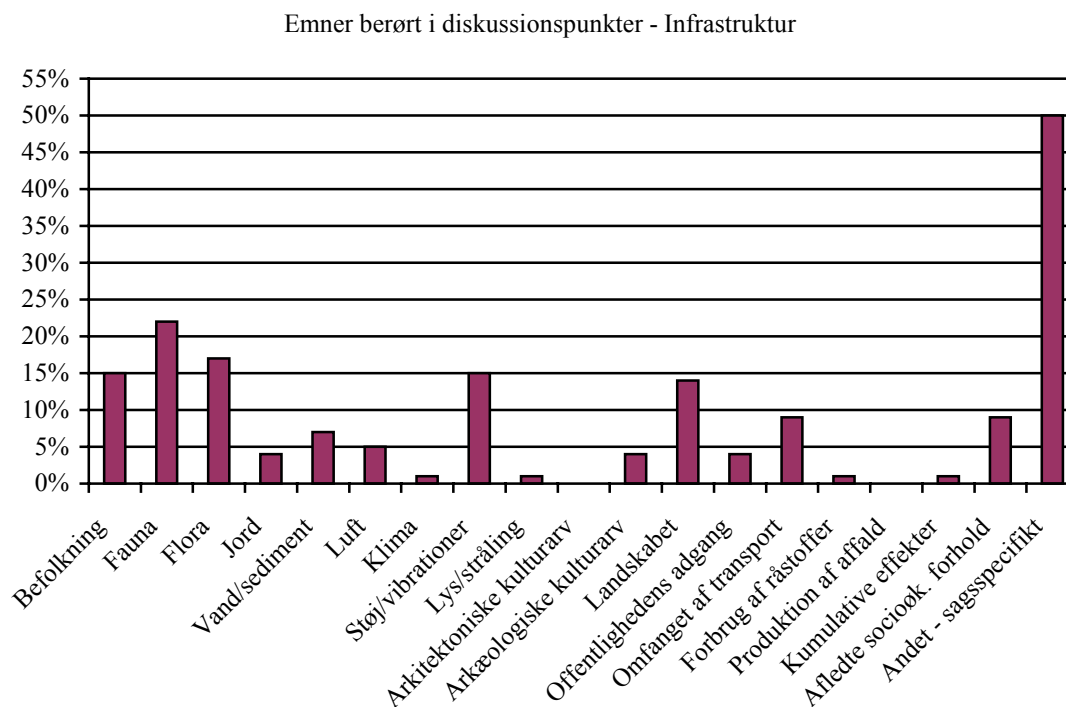
Figur 13.14 Antallet af indkomne bemærkninger (diskussionspunkter) fra forskellige aktører i 1. og 2. offentlighedsfase i industri o.l. sager.

Vi ser her et tydeligt billede af, at interesseorganisationerne er de mest flittige deltagere i 1. fase, mens naboer og borgere er det i den 2. fase. Mængden af indsigelser er i øvrigt næsten 50% større i 2. fase end i 1. fase.

13.11 Karakteristik af sagstype - Infrastrukturanlæg

I de 11 sager, vi har karakteriseret som ”infrastruktursager”, er der registreret 515 diskussionspunkter eller 46,8 per sag, hvoraf dog langt de fleste er bemærkninger i de 2 offentlighedsfaser. Infrastruktursagerne er der, hvor der er flest diskussionspunkter under selve processen, nemlig 73. Ser vi det samlede antal bemærkninger, så har de primært vedrørt landskab, flora/fauna, støj og be-

folkning, jf. figur 13.15. De input, der er i processen, synes altså at være i overensstemmelse med de emner, der i øvrigt behandles under netop denne type sager.



Figur 13.15 Oversigt over, hvilke emner der er berørt indkomne i bemærkninger (diskussionspunkter) i infrastruktursager. Grunden til, at summen giver mere end 100%, er, at hver bemærkning i gennemsnit berører mere end et emne.

Gennem vores sagsgennemgange samt interview med sagsbehandlerne har vi identificeret, at der sker ændringer i alle 11 sager. Ændringerne vedrører de forhold, der er oplyst i nedenstående tabel 13.12.

Ændringer i projekterne (mere end en ændring i hvert projekt)	Antal sager
Projektet ukonkret, konkretiseres	5
Ændret projektplacering (vejforløb)	4
Etablering af faunapassager	3
Flere alternativer inddrages	2
Placering og udformning af bygninger, kraner mv.	2
Vandgennemstrømning	2
Vejafvanding, bassiner mv.	2
Stiunderføringer	1
Ændring af projektafgrænsning	1
Projektet ændres radikalt	2
Uspecificerede mindre miljøændringer	3

Tabel 13.12 Infrastruktursager – Ændringer efter ansøgningen er indsendt. I alt ændringer i 11 ud af 11 sager. Alle ændringer er medtaget, uanset om de er opgivet af ansøger eller ansøgers konsulent eller registreret ved dokumentgennemgang.

For fire ud af fem vejprojekter sker der ændringer i linieføringen. Det eneste vejprojekt, hvor der ikke sker en ændring af linieføringen i det mindste på en delstrækning, er motortrafikvejen Ølholm-

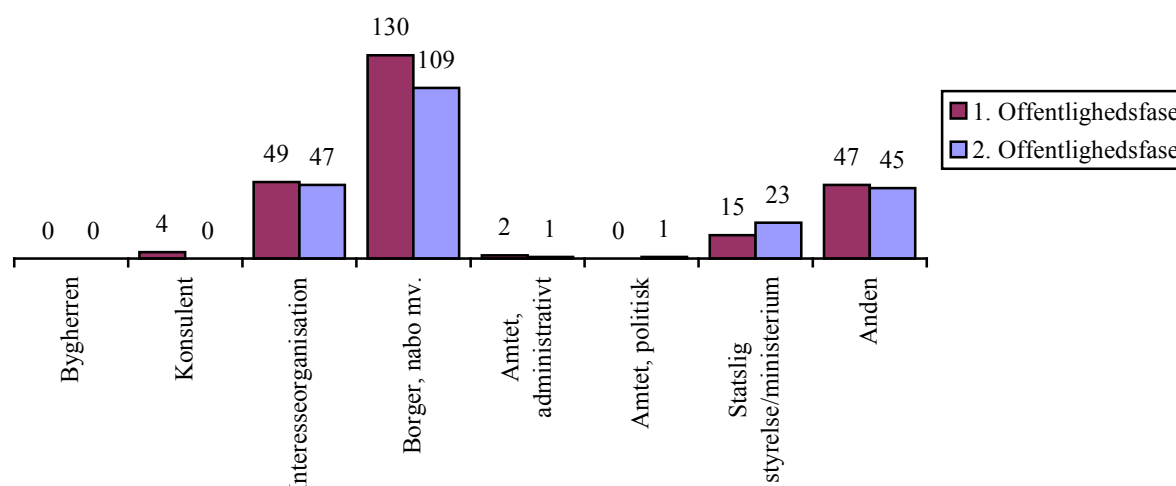
Uldum. Denne vejstrækning er allerede tidligere blevet VVM-vurderet af staten, da vejstrækningen var en statsvej. Der blev imidlertid krævet en ny VVM-vurdering, som ikke kunne tilføje så meget nyt til sagen. Der står således direkte i idéoplægget til 1. offentlighedsfase, at denne nye VVM-procedure ikke forventes at medføre projektmæssige ændringer!

Det er generelt for vejprojekterne, at der gøres meget ud af alternativerne, og at linieføringen ikke ligger fast på forhånd. I VVM-processen for omfartsvejen omkring Ebeltoft behandles alternativerne meget systematisk. Der præsenteres i debatoplægget 10 alternative linieføringer både øst og vest om byen. I VVM-redegørelsen reduceres alternativerne til fem. Under hele processen ændres de konkrete linieføringer, og de tilpasses fredninger og de landskabelige forhold i øvrigt. Muligheden for etablering af faunapassager flytter vejen på en delstrækning, og den lægges uden om affaldsdepoter. Omfartsvejen ender dog med at blive lagt i mølposen, da flytningen af en del af færgetrafikken til Århus gør behovet for vejen mindre. VVM-processen er dog færdig på dette tidspunkt.

For Ring 3 ved Odense ligger den overordnede linieføring mere fast. Her består de største ændringer i, at en vejkrydsning flyttes således, at den bliver landskabeligt bedre og giver betydeligt mindre støjgener for naboerne. I den sidste fase fremkommer et alternativ, der foreslår, at en skæring med jernbanen nedgraves af hensyn til de landskabelige forhold og udsigten mod Odense. Alternativerne beskrives ligeværdigt for politikerne, der beslutter den landskabeligt bedste løsning med nedgravning af vejen, til trods for at denne løsning er 10 mio. kr. dyrere.

Input til de ændringer, der er foretaget, kommer fra forskellig hold. Ser vi udelukkende på de 2 offentlighedsfaser, så fordeler indsigelserne sig som vist på fig. 13.16.

Hyppighed af diskussionspunkter fra forskellige typer af aktører - Infrastruktur



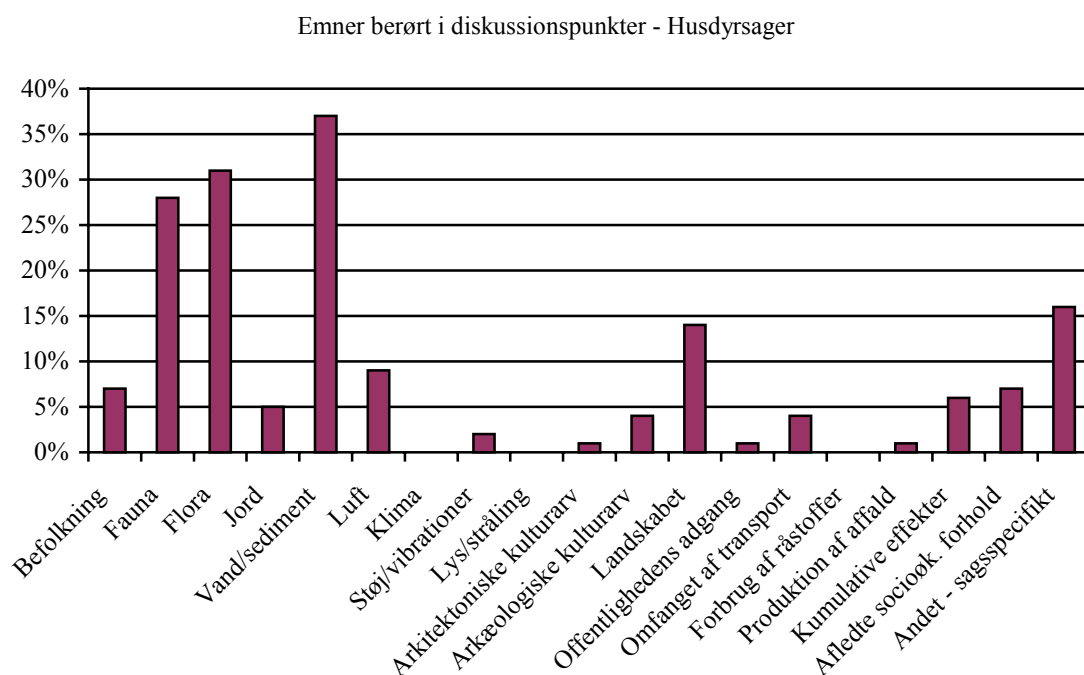
Figur 13.16 Antallet af bemærkninger (diskussionspunkter) i 1. og 2. offentlighedsfase i infrastruktursager.

Her viser det sig, at såvel interesseorganisationer som naboer og øvrige borgere er ligeligt på banen i de to faser, men nok så interessant viser det sig, at aktiviteten er lige stor i de to faser.

13.12 Karakteristik af sagstype - Husdyrsager

I de 13 sager, vi har karakteriseret som ”husdyrsager”, er der registreret 95 diskussionspunkter eller 7,3 pr. sag, hvoraf dog langt de fleste er bemærkninger i de 2 offentlighedsfaser. Kun 23 diskussionspunkter opstår herudover i processen. Ser vi det samlede antal bemærkninger, så har de primært

vedrørt flora/fauna og vand (overfladevand og grundvand, jf. figur 13.17). Det sidstnævnte ligger selvfølgelig i sagernes natur, men det er værd at bemærke sig, at flora/fauna i denne sammenhæng prioriteres højt.



Figur 13.17 Oversigt over hvilke emner, der er berørt indkomne i bemærkninger (diskussionspunkter) i husdyrsager. Grunden til, at summen giver mere end 100%, er, at hver bemærkning i gennemsnit berører mere end et emne.

Der er gennemgående få bemærkninger og indsigelser i husdyrsagerne. Nogle få skiller sig ud og giver anledning til debat i lokalsamfundet. Der gøres typisk ikke så meget ud af 1. offentlighedsfase, i mange tilfælde annonceres blot i avisen. I ca. $\frac{1}{4}$ af husdyrsagerne er der i 1. offentlighedsfase slet ingen bemærkninger til projektet, mens det kun gør sig gældende for et enkelt projekt i 2. offentlighedsfase.

Gennem vores sagsgennemgange samt interview med sagsbehandlerne har vi identificeret, at der sker ændringer i ni af de 13 sager. Ændringerne vedrører de forhold, der er oplistet i nedenstående tabel 13.13.

Ændringer i projekterne (mere end en ændring i hvert projekt)	Antal sager
Udbringningsarealer ændret	4
Ændret størrelse af projektet	2
Gylletank flyttet	2
Ændret sædskifte	2
Ændret teknologi	2
Staldbygninger ændres	1
Uspecificerede miljøændringer	3

Tabel 13.13 Husdyrsager – Ændringer efter ansøgningen er indsendt. I alt ændringer i ni ud af 13 sager. Alle ændringer er medtaget, uanset om de er opgivet af ansøger eller ansøgers konsulent eller registreret ved dokumentgennemgang.

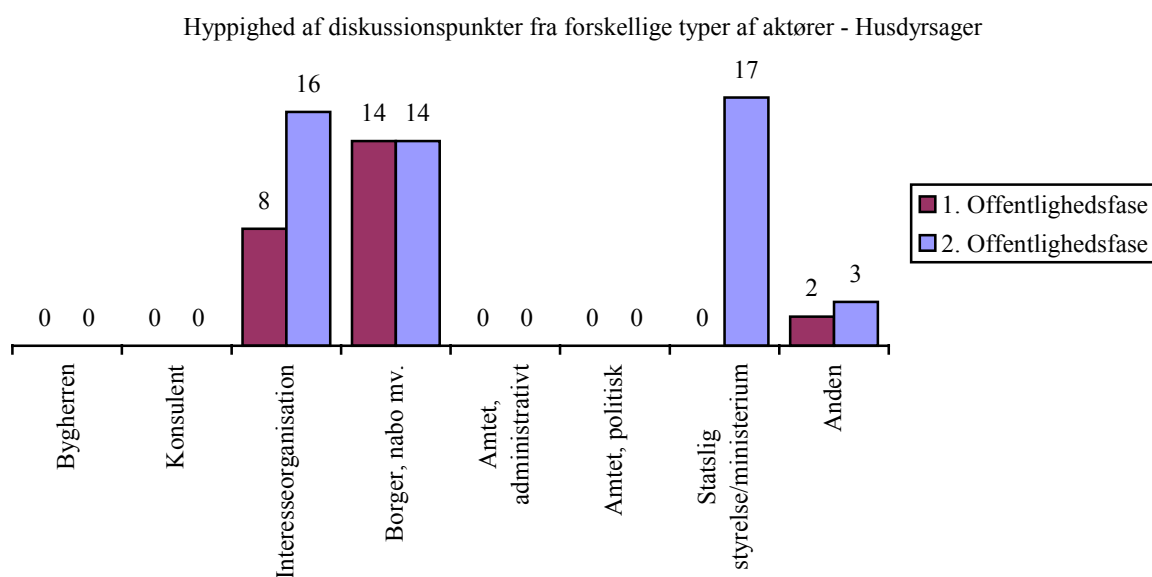
Den hyppigste ændring er ændring i udspretningsarealerne, hvilket sker i næsten 1/3 af sagerne, men der sker også ændringer i projektstørrelse, gylletanke flyttes, sædskiftet ændres og teknologi og staldbygninger ændres. Ændringerne er som hovedregel begrundet i hensynet til sårbare naturområder eller til sårbare drikkevandsinteresser. Der foretages dog også foranstaltninger som f.eks. dæmpning af lugt og støv begrundet i hensynet til naboerne.

For en af de tidlige husdyrsager, hvor det drejer sig om nyetablering af en større svinebesætning, udarbejdes i første omgang en kortfattet VVM-redegørelse, som imidlertid trækkes tilbage, da det efter en afgørelse i Naturklagenævnet står klart, at der kræves en grundigere beskrivelse af miljøeffekterne. Herefter sættes flere undersøgelser af nitratfølsomme områder og sårbare naturområder i gang. Det medfører, at udspretningsarealerne ændres væsentligt, idet områder, der dræner til sårbare recipienter, udtages.

I en anden tidlig sag om udvidelse af en svinebesætning kommer amtets administration tidligt i forløbet med bemærkninger, og der stilles konkret forslag om at flytte en gylletank længere væk fra et moseområde. Krav om beskyttelse af naturområderne medfører, at arealer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 ikke medtages som udspretningsarealer. Desuden friholdes bræmmer langs naturområderne samt skrånende arealer for gylleudbringning.

I en af de senere sager om udvidelse af en svinebesætning kommer der i 1. offentlighedsfase bemærkninger fra offentligheden om bekymring for øget udbringning på arealer, der grænser op til sårbare indvindingsområder og naturområder. Bemærkningerne fører til, at der i det endelige projekt indgår et 16 m bredt plejespor, der friholdes for gylleudbringning omkring det mest sårbare område. Ligesom de mest problematiske udspretningsarealer udtages af projektet. I dialogen mellem ansøger og amt bliver der desuden opnået enighed om afskærmende beplantning og om lugt- og støvbegrænsende foranstaltninger. Det er særligt aktuelt i denne sag, da der kun er lille afstand til naboer. Der er mange bemærkninger og indsigelser i denne sag, muligvis fordi den behandles netop i den periode hvor der kommer fokus på sagerne om udvidelse af husdyrbrug.

Input til de ændringer, der er foretaget kommer fra forskellig hold. Ser vi udelukkende på de 2 offentlighedsfaser, så fordeler indsigelserne sig som vist på figur 13.18.



Figur 13.18 Antallet af diskussionspunkter i 1. og 2. offentlighedsfase i husdyrsager.

Vi ser her et tydeligt billede af, at naboer og borgere er de mest flittige deltagere i 1. fase, mens interesseorganisationerne og ikke mindst de statslige styrelser også er kraftigt på banen i 2. fase. At de statslige styrelser her er på banen er selvfølgelig i høj grad udtryk for den usikkerhed, der har været omkring netop håndteringen af husdyrsagerne. Mængden af indsigelser er næsten dobbelt så stor i anden fase som i første, og det kan langt hen ad vejen tilskrives, at de statslige styrelser kommer på banen med deres indsigelser.

13.13 Sammenfatning

Et af de vigtigste formål med at iværksætte VVM-proceduren er at afklare de konsekvenser, anlægget eller aktiviteten giver anledning til, og på den baggrund måske tilpasse projektet til sine omgivelser.

I VVM-processen kan ændringerne opstå gennem den dialog, der er mellem bygherre, rådgivere og myndigheder og selvfølgelig også influeret af den dialog, der sker med offentligheden i de to offentlighedsfaser. Offentlighedsfaserne træder i det hele taget frem som uhyre væsentlige elementer i VVM-processen. Myndigheder, bygherre og konsulent får herigennem et væsentligt input. Den store mangfoldighed af ønsker og nye vinkler, der berøres, er en inspiration for den videre dialog om projekterne.

Dialogen påvirkes af mange interessenter, der undervejs i processen rejser nogle diskussionspunkter, der måske leder til ændringer af projektet. Derudover sker der udvikling af ny viden gennem de beskrivelser og vurderinger, amtet, evt. sammen med egne eller bygherres konsulenter, udfører i forbindelse med VVM. Vi har i dette kapitel set nærmere på den diskussion, der foregår om projekterne under VVM-processen, hvordan virkningerne på miljøet er blevet vurderet og endelig, hvilke ændringer dette har afstedkommet af projekterne.

Gennem VVM-processen diskuteres projekterne ivrigt. I alt har vi identificeret 725 ”diskussionspunkter” i de 36 sager. Set i relation til sagstyperne er det tydeligt, at der er mest gang i diskussionerne i infrastruktursagerne, hvor vi har identificeret 47 diskussionspunkter i gennemsnit mod kun 10 for industri o.l. sager og syv for husdyrsager.

Langt de fleste diskussionspunkter dukker op i de to offentlighedsfaser. Mindre end 100 diskussionspunkter vedrører således de faser, hvor amtet behandler sagen, mens over 600 vedrører offentlighedsfaserne. Der er på den baggrund ingen som helst tvivl om, at offentlighedsfaserne er utroligt vigtige for VVM-processen. Her rejses en masse diskussionspunkter, og som vores analyse af ændringerne i VVM-sagerne også viser, fører en relativt stor del af disse også til efterfølgende ændringer af projekterne. Mange af de emner, der rejses, er nogle, som amterne måske allerede har fat i gennem deres dialog med sagens parter, men nogle repræsenterer også ny indsigt og nye holdninger, som amterne skal lade spille ind i den videre sagsbehandling. Offentlighed i VVM-sagerne er med andre ord en væsentlig ansporing til, at VVM-sagerne behandles.

I VVM-sagens første faser er det typisk amtets sagsbehandlere, ansøger og dennes konsulenter, der er på banen. I denne fase lægges rammerne for en god dialog mellem disse parter, og ofte sker der her en præcisering af, hvad parterne forventer af hinanden med hensyn til tidsplan, fremskaffelse af dokumentation etc. Det er også i denne fase, at de første diskussioner om alternativer tages, meget ofte på initiativ af de amtslige sagsbehandlere, der gerne påvirker ansøgerne til at formulere alternativer løsningsforslag. De åbenlyse problemer i projektforslag håndteres dermed ret tidligt i forløbet, ofte inden 1. offentlighedsfase.

Den første offentlighedsfase tackles meget forskelligt afhængig af, hvilken type af sag den vedrører. I husdyrsager udgives måske kun pjecer eller annonceres, mens større infrastruktursager ofte har et større og bredere materiale som grundlag for den offentlige debat. Ofte med en mere detaljeret og præciseret beskrivelse af det projekt, der er til diskussion. Det er altså forskelligt, hvor meget der er "lavet" på sagerne – hvor mange beslutninger og valg der allerede er truffet – inden sagen kommer til 1. offentlighedsfase. I infrastruktursagerne ser vi måske derfor en lige så stor aktivitet med indsigelser i 1. fase som i 2. offentlighedsfase, mens der for industri o.l. og husdyrsager ofte er tale om færre bemærkninger i 1. offentlighedsfase. Des mere konkret, sagerne er lagt frem, des større folkelig deltagelse appellerer de tilsyneladende til.

Generelt er der langt flere bemærkninger i offentlighedsfaserne for infrastruktursagerne. Dette hænger givetvis sammen med omfanget af disse projekter, der fylder meget og dermed påvirker borgere, større landskabsstrøg og mange forskellige naturtyper.

Efter den første offentlighedsfase tager amtet fat i behandlingen af ansøgers projektforslag og de indkomne bemærkninger. Denne fase er meget vigtig, idet det er her, analyserne af miljøpåvirkningerne laves, samtidig med at projektets udformning lægges mere fast i detaljerne. Der foregår her en væsentlig dialog med ansøgerne. En del amter fremhæver dialogen mellem ansøger og amt som central for processen. Hverken i denne fase af projektet eller lige i starten er politikerne ret meget på banen. Ud fra det materiale, vi har analyseret, er der intet, der tyder på, at politikerne bidrager med konkrete ændringsforslag. VVM-processens rationale er altså i den sammenhæng i meget højere grad at give politikerne et beslutningsgrundlag af en høj kvalitet.

I den anden offentlighedsfase er den største aktivitet i en VVM-sag. Næsten 45% af de diskussionspunkter, vi har identificeret i de 36 sager, findes i denne fase, og igen ser vi, at aktiviteten samlet set er størst i infrastruktursagerne.

Efter 2. offentlighedsfase behandles de indkomne bemærkninger/indsigelser, og VVM-redegørelsen kan herefter politisk vedtages, og de nødvendige ændringer i regionplantillægget kan foretages.

I VVM-processen foretages en beskrivelse og vurdering af en række natur- og miljøforhold samt socioøkonomiske effekter. Vurderet for alle sager tegner der sig et klart billede af det brede miljøbegreb, der arbejdes med i VVM-sagerne i modsætning til, hvad vi ser i sager, der alene vurderes efter speciallovgivning (miljølov, råstof tilladelse etc.). Alle amterne har tilkendegivet, at de mener, at VVM er velegnet til at give en helhedsorienteret beskrivelse af sagerne.

Dykker vi ned i de enkelte sagstyper, viser der sig dog markante forskelle. Infrastruktursagerne arbejder med det bredeste natur- og miljøbegreb. Det hænger givetvis sammen med karakteren af disse sager – her er både røg, støj og møg samt påvirkninger af landskab, naturtyper og befolkning. I modsætning hertil er der en klar tendens til, at industri o.l. samt husdyrsager ofte forfalder til at bruge et mere snævert natur- og miljøbegreb, der ikke er meget forskelligt fra det, der f.eks. bruges i relation til miljøloven og de stofligt baserede vandmiljøplaner. Der kunne på dette punkt efterspørges et bredere udgangspunkt for vurderingerne i disse VVM-sager, ellers vil de kunne være skydeskive for en kritik af, at de ikke bidrager med meget mere end, hvad der kunne udledes af traditionel sektorregulering.

Undervejs i VVM-processen sker der en række ændringer af projekterne. Vi har i dette kapitel forsøgt at indkredse disse gennem for det første at se på, hvilke diskussionspunkter, vi har vurderet, har bidraget til, at der er sket ændringer af projekter. Dernæst har vi for hver sagstype lavet en bredere kvalitativ vurdering af de foretagne ændringer.

De registrerede ændringer vurderet på baggrund af de diskussionspunkter, der bringes op i VVM-processen, er af et rimeligt stor omfang. I alt har vi registreret 67 af sådanne ændringer. Der sker flest ændringer i infrastruktursagerne, mens industri o.l. samt husdyrsager ligger på et mere ensartet niveau. De fleste ændringer kommer ind via offentlighedsfaserne. Her er der dog forskel på husdyrsagerne, hvor der ikke kommer så mange ændringer fra den 1. offentlighedsfase, i overensstemmelse med at aktiviteten her faktisk var ganske lav. Derimod er der i husdyrsagerne flere ændringer i den efterfølgende fase, hvor VVM-redegørelsen skrives og forberedes til 2. offentlighedsfase.

I den mere kvalitative vurdering af de ændringer, der er sket i de enkelte sagstyper, viser der sig en række større og mindre ændringer af de enkelte projekter. I mindre end en tiendedel af sagerne sker der slet ikke ændringer. I tre fjerdedele af sagerne sker der nogle (mindre) ændringer, mens der i en sjattedel af sagerne sker større eller endog radikale ændringer.

Vejanlæg og infrastrukturanlæg er blandt de projekter, der ændres meget. I fire ud af fem vejsager sker der således ændringer i linieføringen i løbet af VVM-processen. Derimod sker der ikke så mange ændringer i industrisagerne. Der sker nogle ændringer i husdyrsagerne, men de er til gengæld sjældent gennemgribende, og den hyppigste ændring er ændring af udbringningsarealerne.

Alle de interviewede amter mener, at der sker ændringer til gavn for miljøet i løbet af VVM-processen, og at VVM dermed har et stort potentiale for miljøforbedringer.

Kapitel 14. Redegørelsernes indhold

Vi har i de foregående afsnit set, hvorledes VVM-sagerne behandles i amterne, og hvilke ændringer dette har medført såvel før den egentlige ansøgning som undervejs i den dialog, der foregår i sagsbehandlingen.

I dette kapitel kigger vi nærmere på indholdet af redegørelserne. Hvad er det for nogle miljøforhold, der beskrives i VVM-redegørelsen, hvordan sker dette, og hvilke afbødende foranstaltninger leder dette i sidste ende til? Endelig ser vi også nærmere på amternes vurdering af socioøkonomiske forhold, i hvilket omfang der er taget udgangspunkt i kumulative effekter og endelig, hvordan de selv vurderer, hvilke mangler der er ved de vurderinger, der er foretaget.

Af de 36 VVM-redegørelser, der er gennemgået og analyseret, er de 12 industri o.l. sager, 11 er infrastruktursager og 13 er landbrug. Opdelt på disse tre grupper vil vi i det følgende se nærmere på følgende forhold :

- Beskrivelsen af konsekvenser
- Vurdering af konsekvenserne
- Afbødende foranstaltninger

14.1 Beskrivelsen af konsekvenser i VVM-redegørelserne

I VVM-redegørelserne foretages der en beskrivelse af miljøkonsekvenser og andre konsekvenser ved det påtænkte anlæg. Disse beskrivelser er i deres intention "helhedsorienterede", idet de meget bredt søger at afdække projektets påvirkninger. Det er således typisk, at beskrivelserne af omgivelserne dækker såvel traditionelle miljøforhold som natur, landskab og biodiversitet og også berører socioøkonomiske forhold.

I denne evaluering har vi set nærmere på, hvordan man beskriver natur- og miljøkonsekvenserne af projekterne med et lille udblik til de socioøkonomiske forhold. I det følgende afsnit ser vi på, hvordan disse konsekvenser vurderes.

Udgangspunktet for analysen er den opstilling af forhold, der fremgår af VVM-direktivet, der er implementeret ved Samlebekendtgørelsen med tilhørende bilag. Af samlebekendtgørelsens § 5 fremgår det, hvad der skal "påvises, beskrives og vurderes" i redegørelsen :

"§ 5. Den i § 3, stk. 1 nævnte redegørelse til regionplanretningslinierne skal på passende måde påvise, beskrive og vurdere et anlægs direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

- 1) mennesker, fauna og flora*
- 2) jordbund, vand, luft, klima og landskab*
- 3) materielle goder og kulturarv, og*
- 4) samspillet mellem disse faktorer.*

Stk. 2. Redegørelsen skal som minimum indeholde de i bilag 4 nævnte oplysninger."

I det nævnte Bilag 4 udspecificeres det i en række punkter, hvad disse beskrivelser og vurderinger skal indeholde.

I første omgang er der tale om en generel beskrivelse af det påtænkte anlæg :

"4.1. En beskrivelse af det påtænkte anlæg, herunder navnlig:

4.1.1 En beskrivelse af anlæggets fysiske udformning og karakteristika samt arealanvendelsesbehovet under bygnings- og driftsfaserne, herunder angivelse af anlægget på kort-bilag i relevante målforhold.

4.1.2 En beskrivelse af de væsentlige karakteristika for produktionsprocesserne, f.eks. type og mængde af de anvendte materialer, herunder om der indgår risikofyldte produktionsprocesser eller andre miljøbelastende forhold."

I vores gennemgang af redegørelserne har vi vurderet, om disse beskrivelser foreligger på et acceptabelt niveau. Det har vi i alle tilfælde vurderet, at det gjorde. Især de senere redegørelser indeholder udmærkede beskrivelser af anlæggene. Besværet ved at få hjemvist en sag, fordi den ikke er tilstrækkeligt beskrevet, gør, at man bruger store ressourcer på at lave beskrivelser af god kvalitet. Beskrivelserne er selvfølgelig meget lig den type oversigt, man normalt giver indledningsvis i f.eks. en miljøgodkendelse, råstof tilladelse etc., men her selvfølgelig markeret ved den bredde, der er i beskrivelserne. Efter vores bedste vurdering er der i alle tilfælde tale om en saglig og informativ beskrivelse af anlægget, dets væsentligste karakteristika. I de fleste tilfælde optræder en sådan indledende beskrivelse to gange i VVM-redegørelsen, nemlig mere fyldestgørende som et indledende kapitel og ofte forud for dette mere oversigtligt i det ikke-tekniske resume.

Efter den indledende beskrivelse af anlægget og dets karakteristika tages der fat på at beskrive natur- og miljøkonsekvenser. Ifølge bilaget til samlebekendtgørelsen er dette opdelt på to "faser". I første omgang beskrives diverse typer af emissioner fra anlægget, og dernæst beskrives hvilke natur- og miljømæssige forhold dette påvirker.

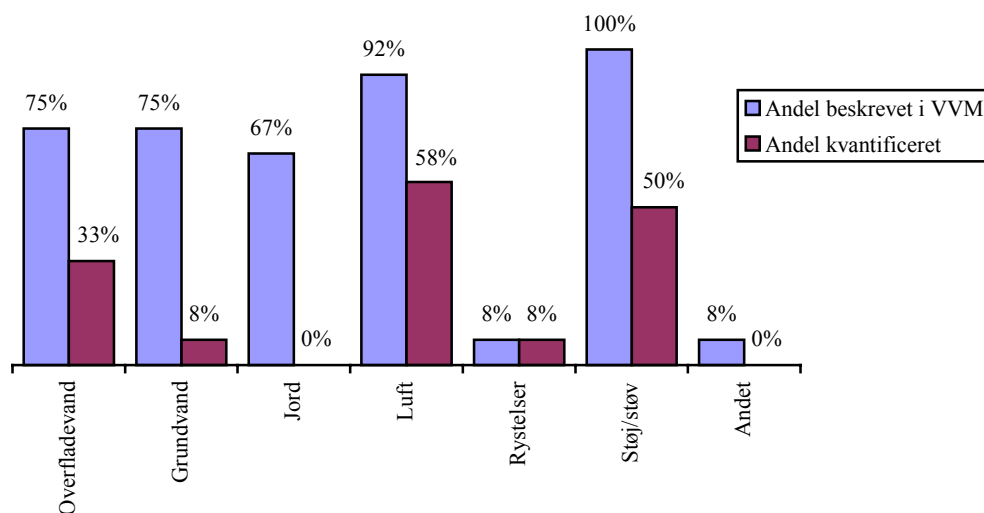
I det første punkt er emissionerne i fokus :

"4.1.3. Et skøn efter type og mængde over forventede reststoffer og emissioner (vand-, luft- og jordbundsforurening, støj, vibrationer, lys, varme, stråling osv.) i forbindelse med driften af det foreslåede projekt."

For alle de tre kategorier af sager har vi været inde og se nærmere på "type og mængde over forventede reststoffer og emissioner". Udover at vurdere hvilke af sådanne, der er beskrevet, har vi også set på, om de beskrivelser, der er givet af disse, er kvalitative eller kvantitative. Med kvantitative mener vi her, om der er foretaget beregninger, eller beskrivelserne er baseret på brugen af modeller og værktøjer. Det er ikke i alle tilfælde, at det er adækvat at foretage beskrivelsen kvantitativt. For eksempel er beskrivelsen af påvirkningen af jorden aldrig opgjort kvantitativt for industri o.l. sager, som jo omfatter allehånde typer risici for spild etc., mens den tilsvarende kategori for landbrugssagerne næsten altid er kvantificeret, qua at der foreligger beregningsmæssige værktøjer hertil.

For de 12 industri o.l. sager tegner der sig et billede af beskrevne "emissioner", der meget godt svarer til den, man f.eks. kender fra miljøgodkendelser. Hovedvægten er på støj og luftforurening, men spildevand er også vægtet højt, vurderet efter hvor hyppigt den kvantificeres, jf. figur 14.1. Grundvand og jord står svagere i billedet, og det er selvfølgelig fordi, der ikke er direkte "emissioner" hertil, men snarere tale om lidt mere uhåndterlige risikotyper, som i det væsentligste beskrives kvalitativt.

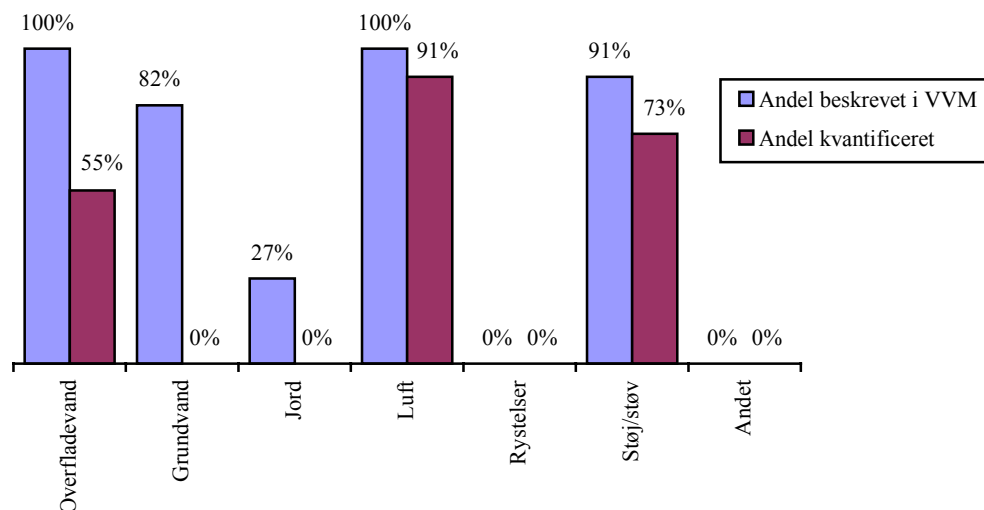
Type og mængde af reststoffer og emissioner - Industri o.l.



Figur 14.1 Andel af VVM-redegørelser, hvor ”Type og mængde af reststoffer og emissioner” er beskrevet og kvantificeret for industri o.l. sager.

For de 11 infrastrukturanlæg ser vi i mange henseender et tilsvarende billede som for industri o.l. sager, jf. figur 14.2. Støj og luftforurening er stadig dominerende, men spildevandssagerne er rykket højere op, hvilket formodentlig skyldes, at spørgsmålet om afledning af ”vejvand” har en fremtrædende plads i sagerne, hvor veje indgår.

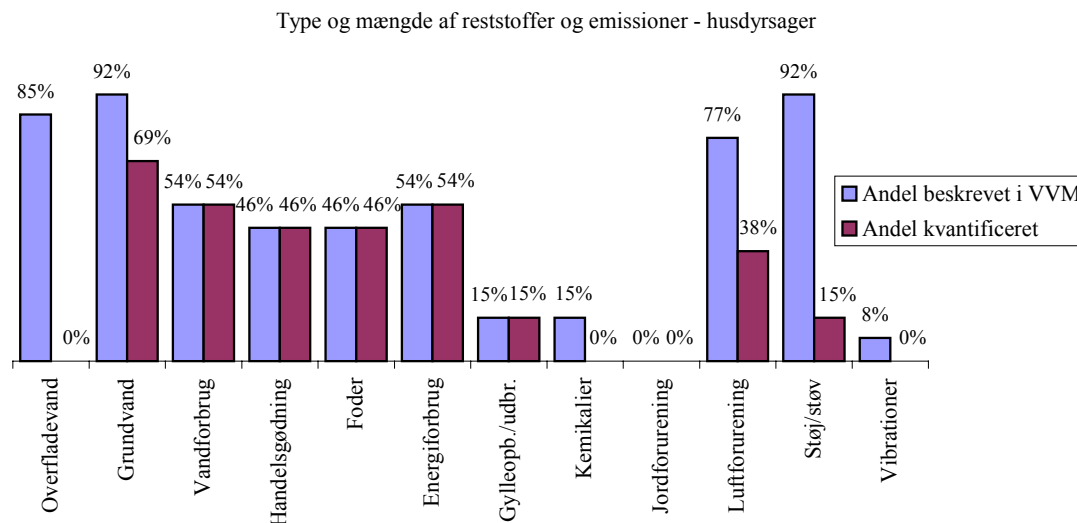
Type og mængde af reststoffer og emissioner - Infrastruktur



Figur 14.2 Andel af VVM-redegørelser, hvor ”Type og mængde af reststoffer og emissioner” er beskrevet og kvantificeret for infrastruktursager.

I de 13 landbrugssager tegner der sig et noget andet billede end det, vi så ovenfor. Som det fremgår af figur 14.3 er grundvandspåvirkningen meget mere dominerende, mens overfladevand stadig er en dominerende effekttype, men nu meget sjældent kvantificeret, da denne type påvirkning ofte er dif

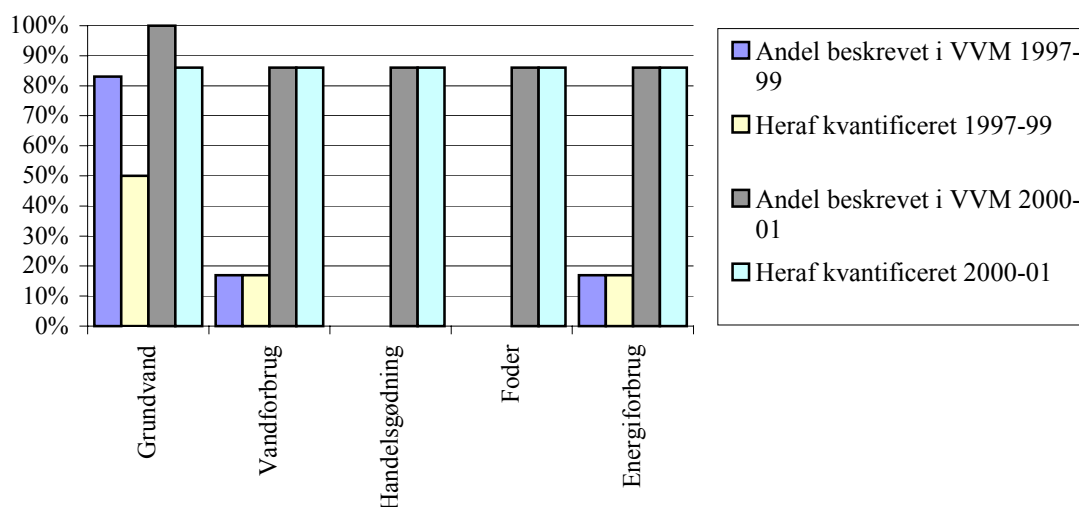
fus, gennem dræn og anden type af afstrømning. Støj- og luftforurening optræder stadig hyppigt, men det er nok også typisk, at specielt støjforureningen noget sjældnere end for de andre sager er kvantificeret. En af grundene hertil er givetvis, at der ofte ikke er naboejendomme, som kan påvirkes af støj.



Figur 14.3 Andel af VVM-redegørelser, hvor "Type og mængde af reststoffer og emissioner" er beskrevet og kvantificeret for husdyrsager.

Som en del af analysen af disse sager fandt vi hurtigt ud af, at der skete en mere detaljeret beskrivelse af såvel input som output fra landbrugsproduktionen i form af indkøbt foder og handelsgødning samt forbruget af el og diesel/olie. Selv om det er inputfaktorer, er disse forhold umiddelbart mulige at sammenknytte med nogle tilsvarende "emissioner" i form af luftforurening, produceret gylle osv. Det er derfor valgt at tage dem med i vores skema. Disse forhold er beskrevet i form af kvantificerede opgørelser. Dette viser dels den ensartethed, der er i beskrivelserne af påvirkningerne fra landbrug, men også at man i disse sager, qua deres fokusering på specielt gylle- og kvælstofproblematikken, ganske ofte har mulighed for at basere vurderingerne på kvantificerede udsagn eller egentlige beregninger.

Forskel i graden af kvantificering afhængig af tidsperiode



Figur 14.4 Forskel på kvantificering af "type og mængde af reststoffer og emissioner" i perioden 1997-99 og 2000-01 for husdyrsager.

Graden af kvantificering af disse forhold har imidlertid udviklet sig gennem tiden. I den første bølge af VVM'er for landbrug var beskrivelserne stadig noget primitive. Som det fremgår af ovenstående figur, skete der i 1997-99 kun i ganske få tilfælde en egentlig kvantificering af disse centrale "emissioner". Den afgørende emission i disse sager har som nævnt været håndteringen af truslerne mod grundvandet. I 1997-99 blev denne ikke så hyppigt kvantificeret som senere, og i øvrigt var alle disse opgørelser baseret på massebalancebetragtninger, typisk konkluderende med en mængde kvælstof der vil udvaskes pr. hektar (kg N/ha/år). Siden 2000 er der imidlertid i alle sager benyttet egentlige beregningsværktøjer (Waterinfo og beslægtede værktøjer og senere Simmelsgaard), og udledningerne opgøres da som koncentrationer (mg NO₃/l). Set i sammenhæng med den hyppigere frekvens, hvormed foder, vandforbrug og gødningsforbrug også beskrives i perioden efter 2000, er der ingen tvivl om at redegørelserne for landbrug i dag fungerer på et meget højere og mere forsvarligt fagligt niveau.

Efter beskrivelsen af "emissioner" peger samlebekendtgørelsens bilag 4 på, at der skal ske en beskrivelse af de "omgivelser", der "i væsentlig grad kan blive berørt" af anlægget :

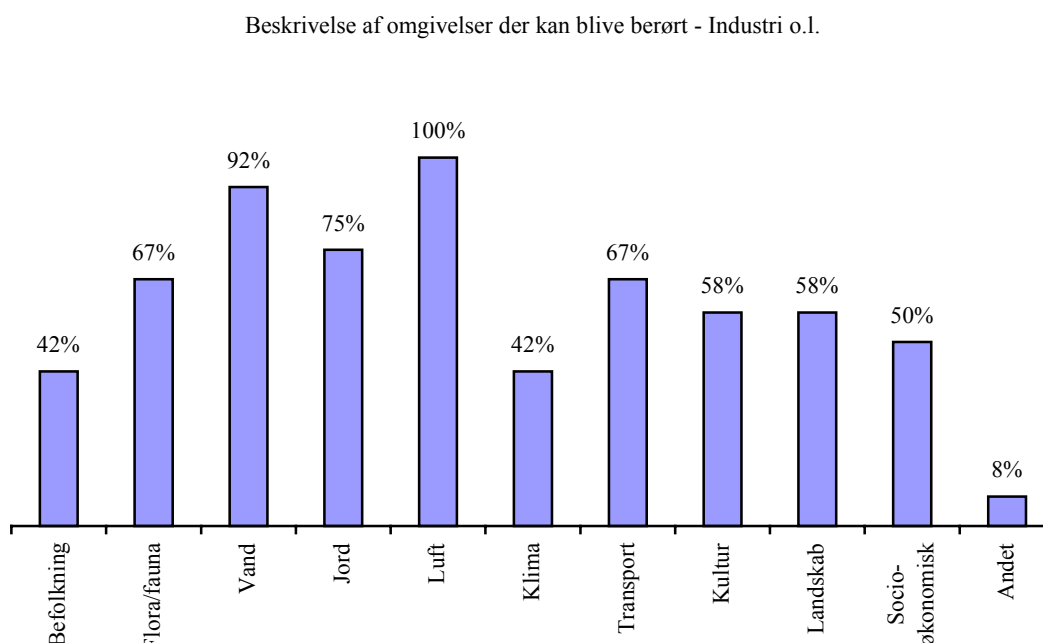
"4.3. En beskrivelse af de omgivelser, som i væsentlig grad kan blive berørt af det ønskede anlæg, beskrivelse af anlæggets betydelige virkninger på omgivelserne, herunder navnlig virkningerne på befolkning, fauna, flora, jord, vand, luft, klimatiske forhold, omfanget af transport, materielle goder, herunder den arkitektoniske og arkæologiske kulturarv, landskabet, offentlighedens adgang hertil og den indbyrdes sammenhæng mellem ovennævnte faktorer samt en beskrivelse af de som en mulig følge af miljøpåvirkningerne afledte socioøkonomiske forhold."

En sådan beskrivelse peger med andre ord på, hvad det er for et "miljøbegreb" eller omverdensforståelse, der arbejdes med i redegørelserne. I sagens natur er det ganske bredt. Vi har taget samlebekendtgørelsens bilag 4.3 som checkliste for at se, hvad der beskrives i de forskellige typer af sager. De tre forskellige sagstyper spiller selvfølgelig ind på, hvilke type af omgivelser der beskrives. Men

derudover viser disse opgørelser også en ganske imponerende bredde i, hvad der opfattes som “omgivelser”, en bredde der selvfølgelig langt går ud over, hvad der beskrives i forskellige typer af enkelt-sagsregulering inden for Miljøbeskyttelsesloven og andre natur- og miljørelaterede typer af afgørelser. Bredden af beskrevne miljøeffekter er med andre ord også en indikation af VVM-sagernes helhedsorientering.

I det følgende undersøges, hvilke “omgivelser” der behandles i VVM-sagerne, jf. bilag 4.3, mens vi i afsnit 13.3 ser nærmere på, i hvilket omfang de behandlede “omgivelser” skønnes at være berørt “i væsentlig grad”.

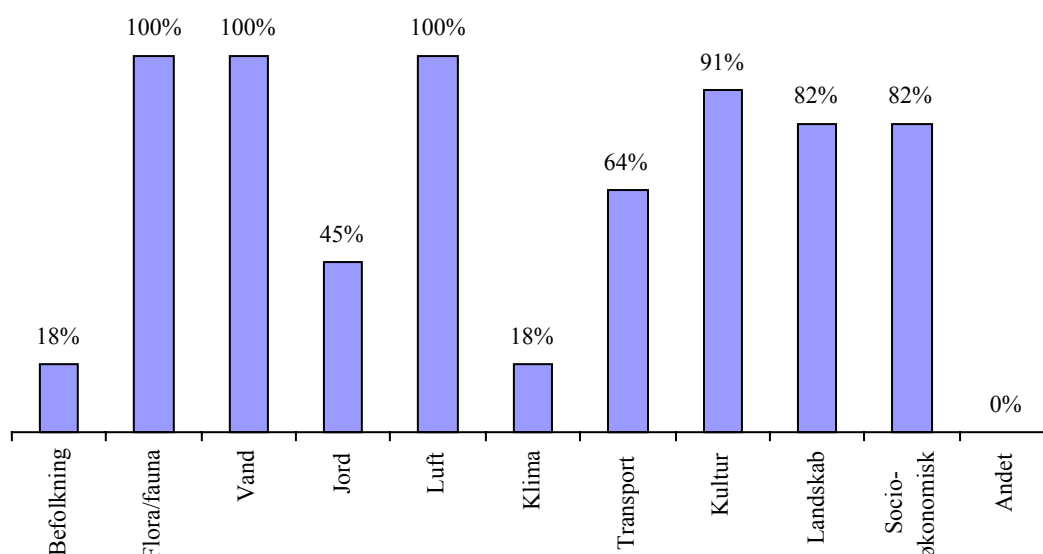
I de 12 industri o.l. sager beskrives alle de potentielle omgivelser, der kan blive berørt, om end med varierende hyppighed. Vand, jord og luft optræder mest hyppigt, men også flora/fauna, transport, landskab og kultur optræder hyppigt. Endelig beskrives påvirkninger af befolkningen i lidt under halvdelen af tilfældene.



Figur 14.5 Andel af industri o.l. sager, hvor forskellige dele af ”omgivelserne” er behandlet.

I de 11 infrastruktursager er den mest markante ændring i forhold til de almindelige sager, at flora/fauna, jf. figur 14.6 indtager en meget central plads, mens kultur, landskab og socioøkonomiske forhold også beskrives relativt hyppigere. Dette hænger selvfølgelig sammen med karakteren af disse sager, idet de ofte dækker over en række landskaber og naturtyper, der passeres eller anlægges gennem, samt at konsekvenserne for omboende og lokalsamfund alene på grund af udstrækningen af anlæggene er betragtelig.

Beskrivelse af omgivelser der kan blive berørt - Infrastruktur



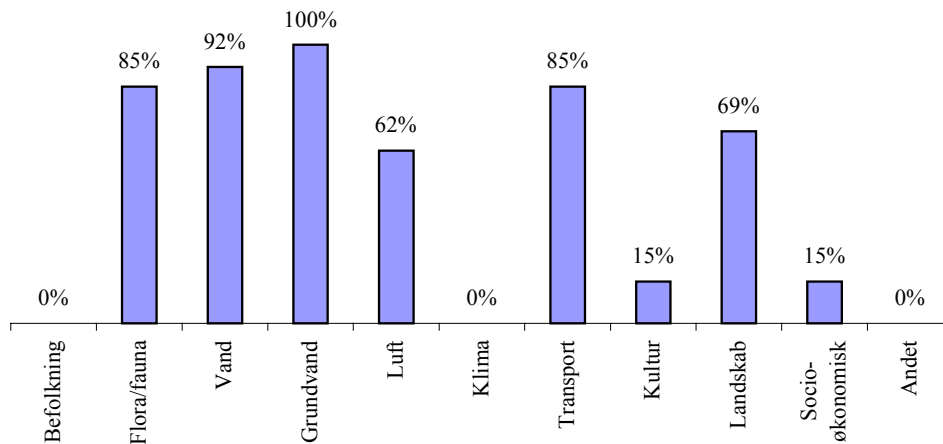
Figur 14.6 Andel af infrastruktursager, hvor forskellige dele af "omgivelserne" er behandlet.

I de 13 landbrugssager tegner der sig et noget andet billede end ved infrastruktur og mere almindelige anlæg. Jord forekom ikke i vores materiale som en omgivelse, der kunne påvirkes af landbrugsproduktionen, og er derfor ikke med i figuren. Jord opfattes således alene som dyrkningsmedium og ikke som en "recipient", der kan påvirkes af f.eks. pesticider, akkumuleret fosfor osv. I stedet for jord optræder kategorien grundvand derimod meget mere hyppigt, idet den optræder i alle sager, jf. figur 14.6.

Flora og fauna optræder også hyppigt, og nok så interessant er der faktisk i mange sager også beskrevet de påvirkninger, som ændringerne af landbruget vil medføre på transporten. Klima, kultur og befolkning er derimod ikke ret ofte beskrevet. Klima kunne godt være taget op hyppigere, men årsagen er formodentlig, at energiforbruget i landbrug traditionelt opfattes som væsentligt mindre end ved almindelig industri. Kultur ændres der givetvis sjældent på, da der ikke sker egentlig inddragelse af nyt land i landbrugsproduktionen, så diger, gravhøje etc. får lov at blive liggende, og de øvrige effekter, der er, vil normalt være klassificeret som landskabelige. Endelig nævnes socioøkonomiske effekter meget sjældent og befolkning slet ikke. Formodentlig skyldes det manglende hensyntagen til de "kumulative effekter", der klart må indikere, at øget svineproduktion har såvel positive økonomiske effekter som negativ (og positiv) påvirkning af befolkningen.

I gennemgangen af de beskrevne "emissioner", er der forskel på de redegørelser, der laves for landbrug i perioden 1997-99 og 2000-01. Denne forskel ses med hensyn til beskrivelsen af de omgivelser, der bliver berørt, om end knap så markant. Det springer eksempelvis i øjnene, at der blandt to af de tidligere sager diskuteres grundvandspåvirkning som en effekt af væltet gyllevogn og ikke tematiseret som en del af almindelig landbrugspraksis. Endvidere kan det nævnes, at landskabet ikke vurderes i mere end to af seks tidligere sager men i alle de senere.

Beskrivelse af omgivelser der kan blive berørt - Husdyrsager



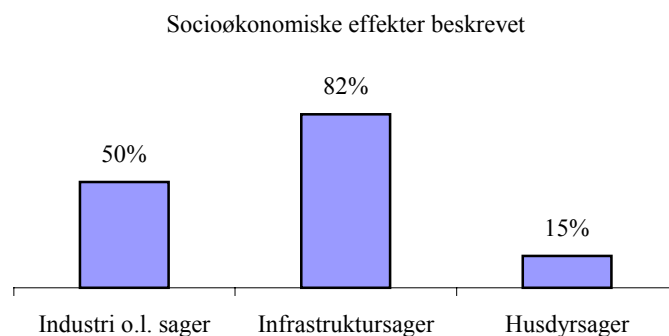
Figur 14.7 Andel af husdyrsager, hvor forskellige dele af "omgivelserne" er behandlet.

Vurdering af de socioøkonomiske effekter har for alle tre sagstyper kun været løseligt beskrevet som én type påvirkning blandt andre. Imidlertid er denne påvirkning værd at tage ud for sig selv til nærmere analyse, da den sammen med "befolkning" er det eneste, der ligger udover natur og miljø. Det første spørgsmål, der rejser sig, er, hvordan disse forhold skal vurderes. I bilagets tekst er angivet, at det drejer sig om en *"beskrivelse af de som en mulig følge af miljøpåvirkningerne afledte socioøkonomiske forhold"*. Det falder umiddelbart i øjnene, at det socioøkonomiske her er afgrænset som sekundære effekter af de primære miljøeffekter, og altså ikke afledte socioøkonomiske forhold af projektet som sådan. Det er her værd at understrege, at beskrivelser og for så vidt vurderinger af den førstnævnte karakter ikke er antruffet i det analyserede materiale! I alle tilfælde er det socioøkonomiske afgrænset til at være de umiddelbare socioøkonomiske forhold – hvis de da overhovedet er beskrevet.

I nedenstående figur 14.8 er beskrevet hyppigheden, hvormed de socioøkonomiske forhold er beskrevet inden for de tre sagstyper. Som det ses, beskrives de socioøkonomiske forhold hyppigst blandt infrastrukturprojekterne, hvor der blandt de socioøkonomiske effekter nævnes beskæftigelse, arbejdspladser/erhverv, øget handel, gener/uheld, trafik og støj.

Blandt de almindelige VVM-sager beskrives de socioøkonomiske effekter i halvdelen af tilfældene og blandt dem nævnes beskæftigelse, at projektet er positivt for erhvervslivet, at der skabes mere trafik eller mindre trafik, at der er færre personskader, at der bliver mindre støj i byen men mere på landet.

Blandt landbrugssagerne behandles de socioøkonomiske effekter kun i to ud af 13 sager, og der er her kun peget på fremtidige ændringer i landbrugsstrukturen.



Figur 14.8 Andele af de forskellige sagskategorier, hvor socioøkonomiske effekter er beskrevet.

14.2 Vurderingen af påvirkningernes væsentlighed

Efter at have analyseret hvorledes der i VVM-redegørelserne er skønnet over emissioner og dernæst beskrevet hvilke omgivelser der kan blive berørt peges der i bilag 4 til samlebekendtgørelsen på at anlæggets såvel kort- som langsigtede effekter på miljøet skal beskrives :

”4.4 En beskrivelse af anlæggets såvel kortsigtede som langsigtede virkninger på miljøet, som følge af:

Påvirkning af overflade- og grundvandssystemer.

Luftforurening.

Støjbelastning.

Anvendelsen af naturlige råstoffer.

Emission af forurenende stoffer, andre genepåvirkninger samt bortskaffelsen af affald.

Beskrivelse af, hvilke metoder der er anvendt til forudberegningen af virkningerne på miljøet.”

Det bemærkes, at der i denne tekst tales om ”miljø” og ikke natur, kultur eller socioøkonomi. Taget for pålydende refererer dette punkt dermed tilbage til bilagets pkt. 4.1.3, der behandler skøn over ”emissioner”. Samtidig refereres der i bilagets pkt. 4.3 til det brede miljøbegreb, hvor kultur, land-skab, befolkning osv. også er inkluderet. Det skal angives, om disse dele af ”miljøet” er berørt i væsentlig grad. Med punkt 4.3 og 4.4 introduceres således både et snævert og et bredt miljøbegreb.

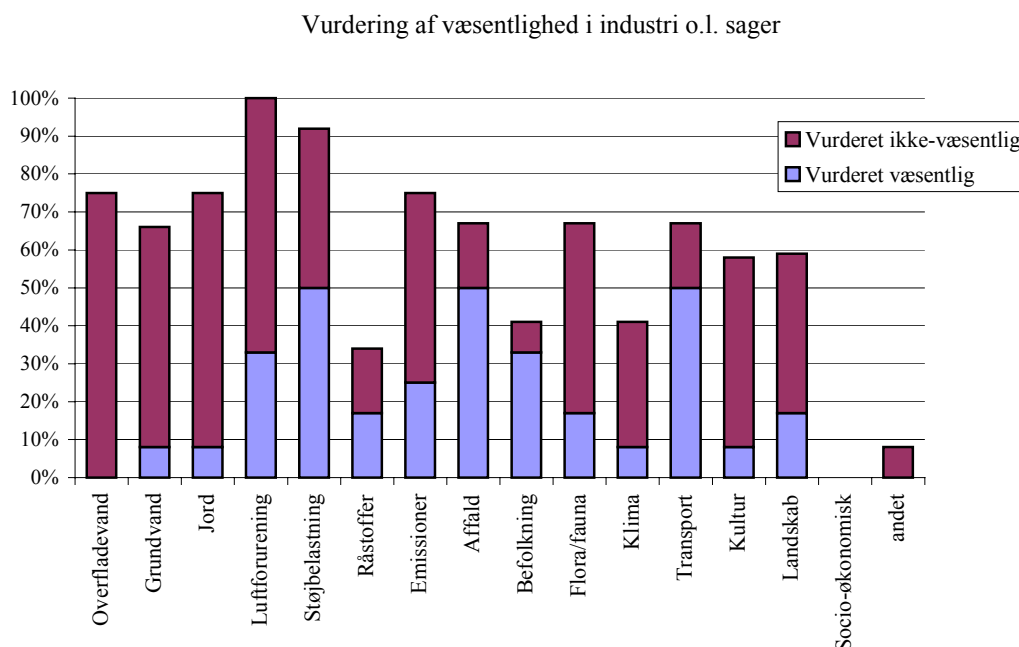
For i dette afsnit at få et godt overblik over de potentielle ”miljø-effekter” vælger vi at præsentere såvel resultaterne af en analyse af påvirkninger i relation til det snævre miljøbegreb (Bilag 4.1.3) og det brede miljøbegreb (Bilag 4.4). Den sidstnævnte analyse sker med udgangspunkt i de grafer, der allerede har været vist i foregående afsnit men nu med angivelse af, hvor mange af de vurderede virkninger der er skønnet væsentlige.

I beskrivelsen af de miljøeffekter, der relaterer sig til det ”snævre miljøbegreb”, hvor der ses på ”kort og langsigtede påvirkninger”, er der stort sammenfald mellem, hvor hyppigt de enkelte effekttyper er beskrevet under type og mængde af reststoffer og emissioner (jf. figur 14.1, 14.2 og 14.3), men alligevel ikke hel overensstemmelse. Der selvfølgelig er forskel på at beskrive ”emissionerne” fra anlæggene (Bilag 4.1.3) og ”virkningerne på miljøet” (Bilag 4.4). Disse punkter indbefatter de første otte effekttyper i de følgende figurer, fra overfladevand til affald.

I de efterfølgende effekttyper i figurerne fra befolkning til ”andet”, er analysen som sagt baseret på angivelsen af, hvor hyppigt elementerne i det brede miljøbegreb er beskrevet, men nu tilføjet hyppigheden hvormed de skønnes væsentlige eller ikke væsentlige.

I den nedenstående gennemgang af påvirkningernes væsentlighed indgår socioøkonomiske effekter igen. Det er imidlertid meget vanskeligt at afgøre, om de vurderes som væsentlige eller ej ud fra de oftest deskriptive beskrivelser, der foreligger. I nogle af infrastruktursagerne anføres f.eks., at en omfartsvej medfører mere trafikarbejde men færre personskader. Men i næsten ingen tilfælde får denne beskrivelse en sådan karakter, at man kan vurdere, om det er et væsentligt forhold eller ej. Ofte er der i beskrivelsen tale om, at der er såvel positive som negative effekter, og da der ikke afvejes eller vurderes væsentlighed blandt disse, står udsagnene ofte som rent deskriptive uden egentlige vurderinger af væsentlighed hæftet på.

Man lad os nu vende blikket mod, hvordan miljøpåvirkningerne er beskrevet i de tre typer af sager.



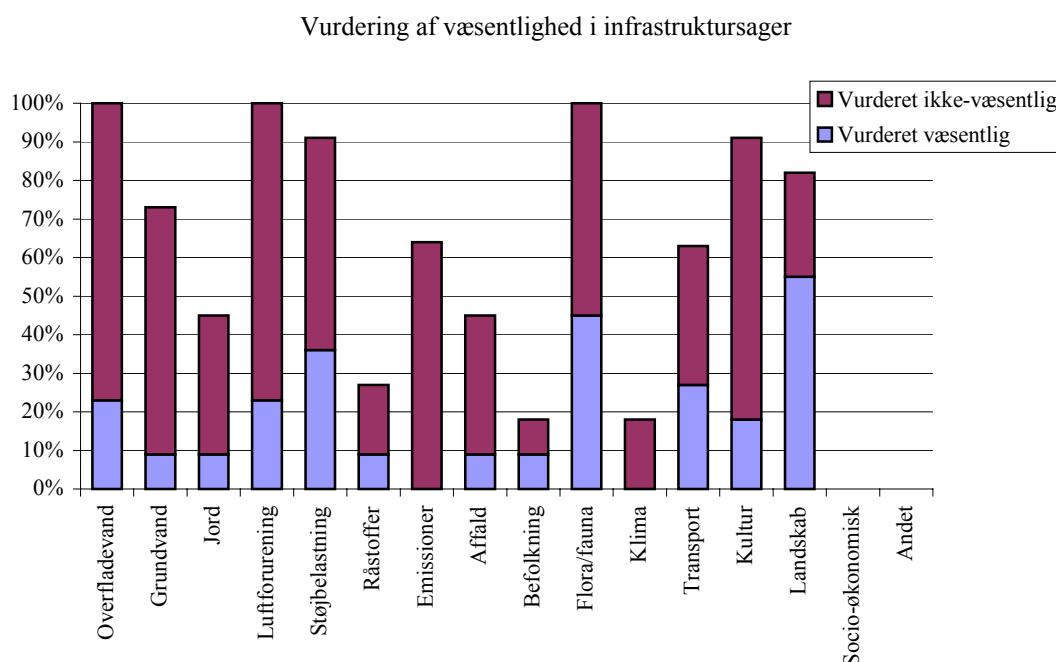
Figur 14.9 Miljøforhold, som er vurderet væsentlige i industri o.l. sager.

For de 12 industri o.l. sager så vi, at støj- og luftforurening hyppigt var beskrevne effekter (jf. figur 14.9) sammen med overfladevand og grundvand samt emissioner og affald. Det er imidlertid meget karakteristisk, at det primært er blandt støj- og luftforurening samt affald, at der vurderes at være væsentlige effekter. Hverken for grundvand eller overfladevand skønnes der at være ret mange væsentlige effekter, formodentlig fordi grundvand for disse ”industrier” hovedsageligt var relateret til ”uheld”, mens overfladevand i de fleste tilfælde allerede er taget hånd om med de eksisterende spildevandssystemet og renseanlæg.

Ser vi på det bredere miljøbegreb, er det karakteristisk, at kultur og landskab, flora og fauna samt transport ofte beskrives. I de fleste tilfælde skønnes påvirkningerne i forhold til det bredere miljøbegreb imidlertid at være mindre væsentlige. Kun for transport skønnes der at være tale om en større hyppighed af væsentlige påvirkninger, typisk som afledte konsekvenser fra øget trafikbelastning.

Noget kunne således tyde på, at analysen af disse påvirkninger ikke kommer til sin fulde ret. Der sker en beskrivelse af de påvirkninger, der er, men da projektet tendentielt ofte ses ”som en dråbe i havet”, vurderes de pågældende effekter ikke at være væsentlige. Karakteristisk er det da også, at der i ingen af disse sager er lavet en vurdering af de kumulative effekter. Det kan selvfølgelig også være karakteren af de berørte sager, der tilsiger denne konklusion, men da vi har at gøre med en bred vifte af anlægstyper, i mange forskellige størrelser, så måtte det nok forventes, at analyserne hyppigere gav anledning til, at påvirkningerne blev vurderet som væsentlige.

For infrastruktursagerne tegner billeder sig lidt anderledes, jf. figur 14.10. Igen er der langt færre påvirkninger, der er vurderet væsentlige, end der er beskrevne. Men mønsteret er lidt anderledes. Det er igen luft og støj i det smalle miljøbegreb, der hyppigst vurderes som væsentlige, men nu optræder overfladevand også. Det skyldes helt klart, at spildevandsproblematikken her har en anden karakter end blandt de andre sager (typisk mere industrilignende), hvor der oftest er eksisterende renseanlægsfaciliteter, man kan benytte sig af. Afvanding af vejbanen er et problem, der skal løses samtidig med etableringen af infrastrukturen, og derfor optræder den hyppigt i de egentlige vejsager.

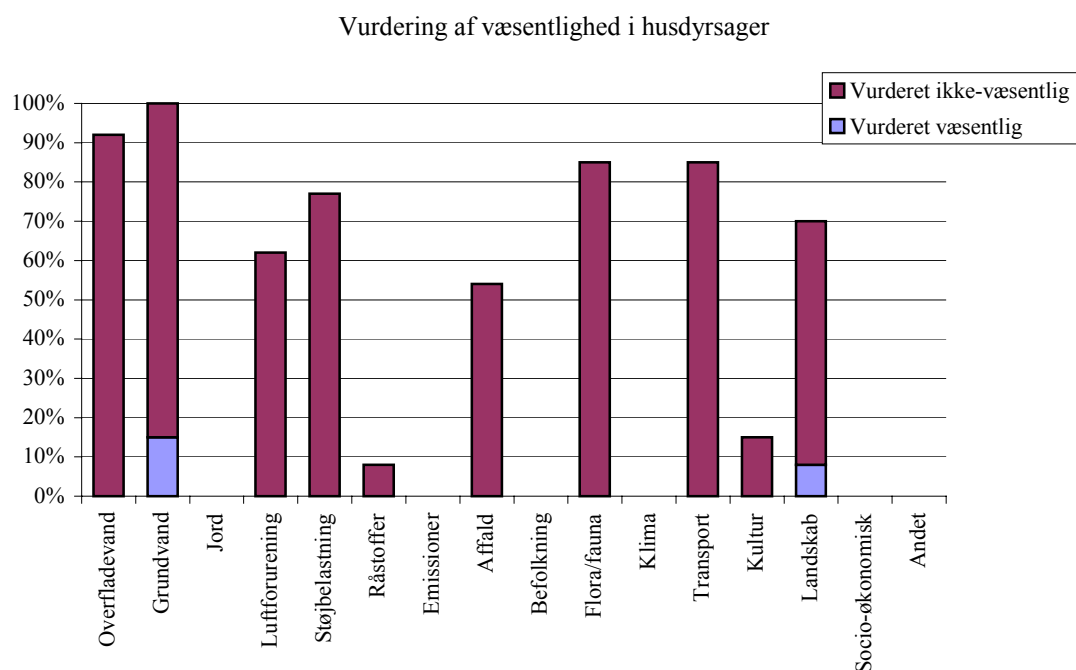


Figur 14.10 Miljøforhold, som er vurderet væsentlige i infrastruktursager.

I infrastruktursagerne står det bredere miljøbegreb meget tydeligere frem end i andre sager. Hvor det i andre sager groft sagt var sådan, at påvirkningerne i relation til det snævre miljøbegreb hyppigst blev betragtet som væsentlige, er det lige modsat her. Specielt landskab, flora/fauna og transport vurderes her at være påvirket væsentligt. Det hænger selvfølgelig sammen med karakteren af sagerne, idet specielt vejene som skærer gennem landskabet har større påvirkning af dette, samt de mange biotoper, som berøres, i modsætning til andre sager. Flora/fauna og landskab er dermed i disse sager de mest påvirkede elementer i projektets omgivelser.

For landbrug ser vurderingen af væsentlighed meget anderledes ud end for de to andre sagstyper. For landbrugssagerne ser vi i ekstrem grad tendensen til, at de beskrevne påvirkninger ikke vurderes

som væsentlige, jf. figur 14.11. Om infrastruktursagerne og andre sager groft sagt har ca. en tredjedel af de beskrevne effekter, der senere vurderes som væsentlige, så er det for landbrugene kun hver 30 beskrevne effekt, der senere vurderes som væsentlig. Baggrundene herfor kan være mange. Det kunne være, at landbrugssagerne er små – eller opfattes som små – eller bidragene ses som små i forhold til den store belastning, der i forvejen er med nitrat og ammoniak i forhold til grundvand, overfladevand og sårbare naturtyper. Der er ingen tvivl om, at vurderingen af væsentlighed i landbrugssagerne ”rammer ved siden af” i forhold til problemernes omfang, og hvis det billede, der her tegnes, skulle stå til troende, så var der reelt ikke nogen grund til at lave VVM på landbrug.



Figur 14.11 Miljøforhold, som er vurderet væsentlige i husdyrsager.

14.3 Afbødende foranstaltninger

Efter beskrivelsen af forskellige typer af emissioner og vurderingen af påvirkningerne på omgivelserne er det næste skridt i VVM-redegørelsen at tage stilling til, om der eventuelt skal etableres afbødende foranstaltninger for det pågældende anlæg :

”5. En beskrivelse af de foranstaltninger, der tænkes anvendt med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere de skadelige virkninger på miljøet.”

Afbødende foranstaltninger kan antage forskellig karakter, lige fra traditionel rensning og støjafskærmning, over renere teknologier til anvisninger på at styre anlæggets drift, føre journaler etc., der kan medvirke til forebyggelse.

I forhold til begrebet afbødende foranstaltninger har det været hyppigt diskuteret, om disse alene er rent reaktive, såkaldte end-of-line eller end-of-pipe foranstaltninger, der ”afbøder” eksisterende emissioner og påvirkninger, eller det også inkluderer ”renere teknologier”, der i deres natur er forebyggende, altså sikrer at forureningen ikke opstår.

Langt de fleste af de identificerede afbødende foranstaltninger er egentlig reaktive foranstaltninger. Kun ganske få renere teknologier er foreslået, og enkelte gange er der (i forhold til industri o.l. sager) foreslået, at der skal laves en "handlingsplan" for anlæggets videre anvendelse af renere teknologier. Begrebet renere teknologi har således ikke fundet vej ind i VVM-sagerne på trods af, at det står centralt i den øvrige regulering af industrien.

Omfanget af afbødende foranstaltninger varierer en del mellem de tre typer af sager. Som det fremgår af nedenstående tabel 14.11, varierer de afbødende foranstaltninger fra 2,2 pr. landbrug til 5,7 pr. infrastrukturanlæg og fra nul hos enkelte sager til op til 11 afbødende foranstaltninger i andre. I alt er der identificeret 134 afbødende foranstaltninger.

Det er her på sin plads at erindre om, at mængden af afbødende foranstaltninger ikke alene kan tages som et udtryk for, hvordan VVM-sagerne "reguleres". Mængden af afbødende foranstaltninger skal selvfølgelig ses i sammenhæng med de ændringer, der er sket af projektet såvel forud for ansøgning som gennem behandlingen af sagen hos myndighederne.

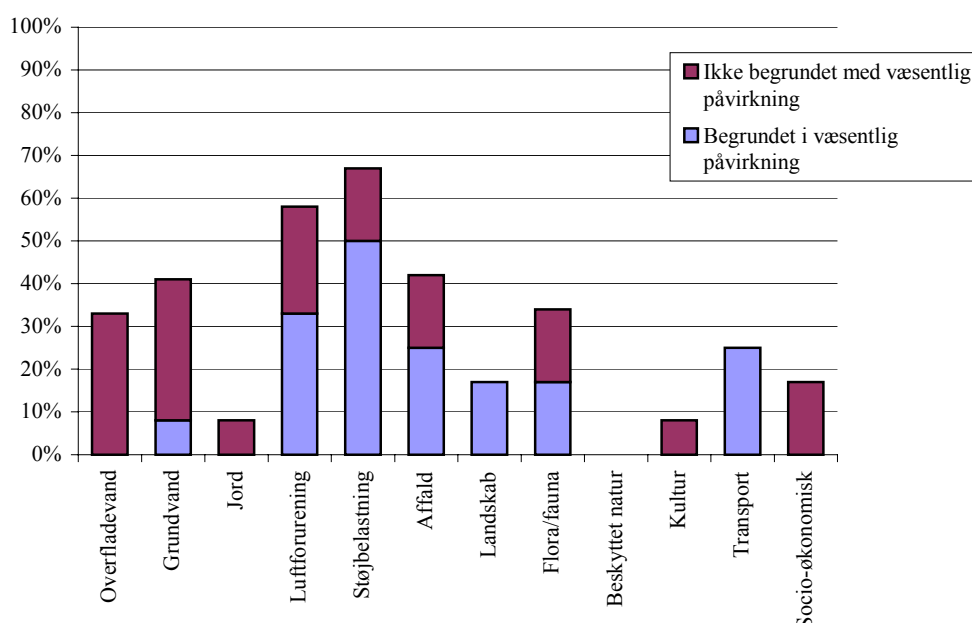
Sagskategori	Antal	Gennemsnit pr. sag	Interval
Industri o.l.	42	3,5	0-9
Infrastruktur	63	5,7	0-11
Landbrug	29	2,2	0-5

Tabel 14.1 Antal identificerede afbødende foranstaltninger i de 36 VVM-redegørelser.

Lad os nu kaste blikket mod de afbødende foranstaltninger inden for de enkelte sagstyper.

Karakteren af de afbødende foranstaltninger i industri o.l. sager svinger fra støjafskærmning, udlægning af membran for at forhindre forurening af grundvand, filtre for luftforurening til beplantning og ændring af anlægs placering, jf. figur 14.12.

Afbødende foranstaltninger i industri o.l. sager



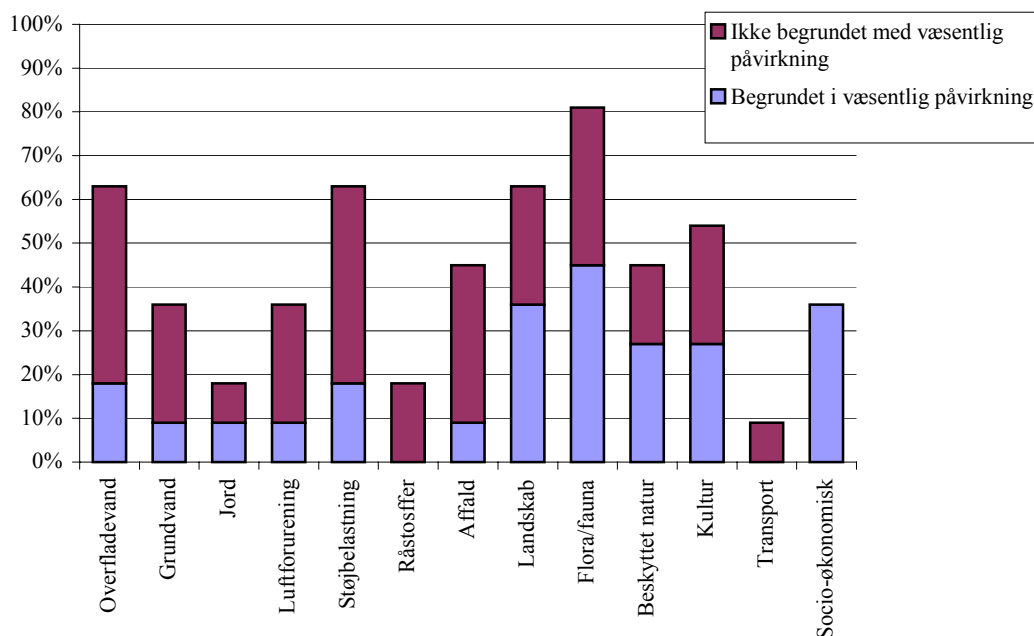
Figur 14.12 Afbødende foranstaltninger, som er begrundet i væsentlige miljøpåvirkninger i industri o.l. sager.

Som nævnt påbydes i gennemsnit 3,5 afbødende foranstaltning pr. sag. Ser man på begrundelserne for de afbødende foranstaltninger, vil man til sin overraskelse se, at en stor del af dem ikke er begrundet i, at der forudgående er peget på, at der er væsentlige miljøproblemer.

For luftforurening og støj, som jo netop var der, hvor vi hyppigst så, at der var væsentlige påvirkninger, er der som forventet en høj korrelation mellem, at miljøproblemet er udpeget som væsentligt, og at afbødende foranstaltninger efterfølgende kræves etableret.

For overfladevand og grundvand ser vi imidlertid, at det er emner, der ofte beskrives men ikke tilkendes ”væsentlighed” – for så efterfølgende at få indført den ene eller anden form for afbødende foranstaltning. Baggrunden herfor er formodentlig to forhold. På den ene side kunne man forestille sig, at der er en slags ”cirkelslutning” mellem vurderingen af, om noget er en væsentlig påvirkning, og at der pålægges en afbødende foranstaltning i relation hertil. Normalt vil argumentationsgangen være, at noget vurderes som væsentlig og derfor påbydes en afhjælpende foranstaltning. Denne linære argumentationsgang er det, der normalt forudsættes i en stringent beslutningsrækkefølge fra årsag til effekt. Men der er faktisk eksempler på, at amterne i vurderingen af, om et forhold er væsentlig, konkluderer, at ”det er det ikke, da vi påbyder denne eller hin afbødende foranstaltning”. På den anden side gør der sig nok også det forhold gældende, at amterne, selv om de har vurderet, at et forhold ikke er ”væsentligt”, i nogle tilfælde påbyder afbødende foranstaltninger, fordi ”det gør man i den slags sager”. Har man populært sagt afbødende foranstaltninger vel beskrevet og almindeligvis anvendt f.eks. i forbindelse med spildevandstilladelser (renseanlæg), miljøgodkendelser (filtre, støjafskærmning) eller vejsager (faunapassager), så er det nærliggende at kræve dette, selv om det pågældende miljøforhold ikke er vurderet som væsentligt. Der er således nærmest tale om en kutymerregel i dette tilfælde.

Afbødende foranstaltninger i infrastruktursager



Figur 14.13 Afbødende foranstaltninger, som er begrundet i væsentlige miljøpåvirkninger i infrastruktursager.

For ”industri o.l. sager” er kun halvdelen af de påbudte afbødende foranstaltninger begrundet i, at der forud er sket en karakterisering af det pågældende miljøforhold som væsentligt.

I industri o.l. sager er det i øvrigt en klar tendens, at de afbødende foranstaltninger påkræves i relation til de effekttyper, der indgår i det snævre miljøbegreb, altså røg, støj og møg, mens de mindre hyppigt forekommer i forhold til de bredere miljøbegrebspåvirkninger, der er. Af de afbødende foranstaltninger er de 71 % (30 ud af 42) relateret til det snævre miljøbegreb.

Karakteren af de afbødende foranstaltninger i infrastruktursagerne svinger fra støjafskærmning, udlægning af membran for at forhindre forurening af grundvand, filtre for luftforurening til beplantning og ændring af anlægs placering, jf. figur 14.13.

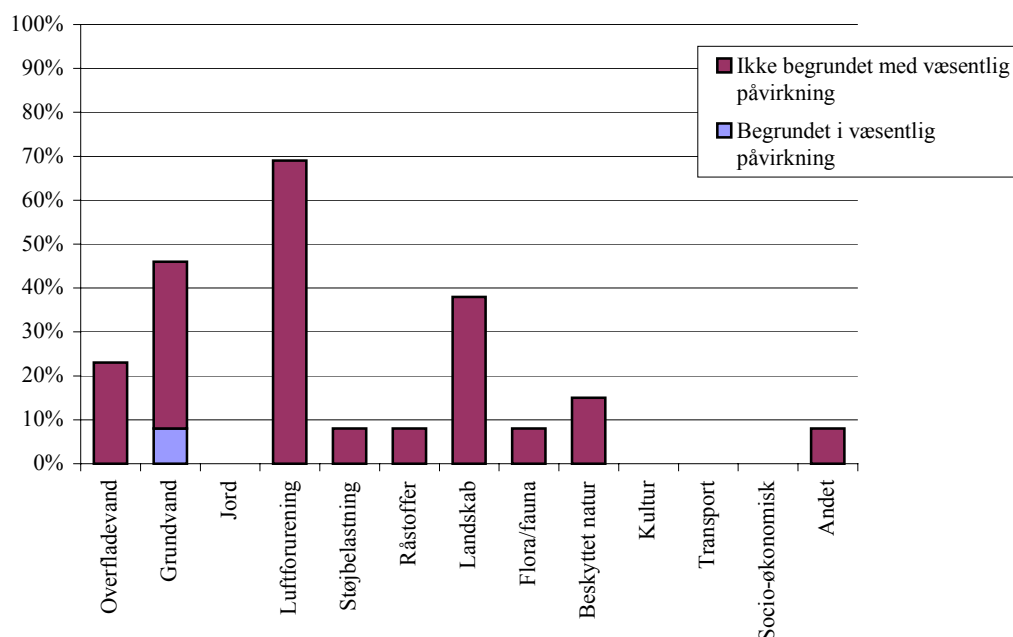
Infrastruktursagerne er de, der hyppigst medfører afbødende foranstaltninger. I disse sager er der en tyngde af afbødende foranstaltninger inden for overfladevand (håndtering af vejvand), støj (støjafskærmning), flora/fauna (faunapassager) og landskab (beplantning). Der er i disse sager balance mellem afbødende foranstaltninger begrundet i henholdsvis det snævre og det brede miljøbegreb (halvt til hver).

I infrastruktursagerne er 43% af de afbødende foranstaltninger begrundet i, at relaterede miljøeffekter er vurderet som væsentlige.

Karakteren af de afbødende foranstaltninger i landbrugssagerne svinger fra krav til gyllehåndteringen, krav om at gyllen ikke må udsprede i visse følsomme områder eller i bræmmer omkring sårbare naturtyper, jf. figur 14.14. Derudover stilles i relation til landskab også hyppigt krav om beplantning omkring specielt gylleanlæg, i de fleste tilfælde af æstetiske årsager, men i et enkelt tilfælde også begrundet i læhegnets effekt som opsamler af fordampet ammoniak.

I landbrugssagerne stilles sjældnere krav til afbødende foranstaltninger end i infrastruktursager og andre sager. Hyppigst er der tale om krav i forbindelse med luftforurening (krav til gyllehåndtering), grundvand (gyllehåndtering og krav til, hvor der ikke må spredes gylle) og landskab (beplantning omkring gyllebeholdere). I det omfang der etableres afbødende foranstaltninger, har det sjældent relation til, at det pågældende miljøforhold er vurderet væsentligt i redegørelsen.

Afbødende foranstaltninger i husdyrsager



Figur 14.14 Afbødende foranstaltninger, som er begrundet i væsentlige miljøpåvirkninger i husdyrsager.

For de afbødende foranstaltninger, der påbydes, findes de 69% begrundet i miljøforhold, der relaterer sig til et snævert miljøbegreb, altså præcis det samme som vi så for andre sager. På den ene side viser det, at industrierne reguleringsmæssigt tackles som virksomheder, i denne forbindelse vel primært fordi der er fokus på stoffer og materialer, som det kendes fra almindelige industrisager. På den anden side må det lede til en undren over, at det bredere miljøbegreb, specielt i relation til landskab og flora/fauna ikke er mere dominerende, når de nu er placeret midt i herlighederne. Der tages i et vist omfang landskabelige hensyn, idet der i fem af de 13 sager er krævet sådanne afbødende foranstaltninger. For flora/fauna derimod så var de jo angivet som væsentlige påvirket i 85% af sagerne, men kun i et tilfælde kræves der afbødende foranstaltninger herfor. Reguleringen af VVM-sagerne for landbrug har således en klar svaghed i relation til at håndtere det brede miljøbegreb og de afbødende foranstaltninger, der kunne kræves i relation hertil.

Vi har truffet på nogle sager, hvor der beskrives væsentlige miljøproblemer, men hvor der ikke tages stilling til løsningen af disse problemer.

Et eksempel er Multiarenaen i Høje Tåstrup. Projektet omfatter butikker, biografer og en multiarena m.v. Sagen er startet i Københavns Amt, men den endelige VVM og regionplantillæg er vedtaget af HUR. Fra hvidbogens s. 16 (2. offentlighedsfase) fremgår følgende:

”Det er korrekt, at en af VVM-redegørelsens hovedkonklusioner er, at det eksisterende overordnede vejnet ikke vil kunne klare den forudsete trafikbelastning. Efter HUR’s vurdering bør der således investeres i forskellige trafikale tiltag med det formål: At trafikken forbliver på det overordnede vejnet. HUR vurderer i øvrigt ikke, at Multiarena-projektet er i strid med regionplanens målsætninger for trafik og miljø.”

Redegørelsen tager ikke stilling til, hvordan trafikproblemerne skal løses, men der foreslås nedsat en styregruppe, der skal følge udviklingen.

Et andet eksempel er en sag om udvidelse af en svinebesætning på Langeland i Fyns Amt. Da sagen kommer ind til amtet, diskuteres det, om der bør udarbejdes VVM eller, om sagen bør afvises, da der er væsentlige miljømæssige konsekvenser især for grundvandet. I VVM-redegørelsen vurderer amtet, at der ikke er fare for grundvandet på kort sigt. Udspretningsarealerne ligger ikke inden for særligt sårbare drikkevandsområder. På langt sigt er det dog nødvendigt at nedsætte belastningen med kvælstof for at sikre den fremtidige grundvandskvalitet. Udbringningsarealerne ligger lige oven på det område, hvor drikkevandet til en stor del af Langeland dannes. Der tages dog ikke skridt til at sikre grundvandet på langt sigt.

14.4 Sammenfatning

Hvor vi i foregående kapitel kiggede på hele VVM-processen, har vi i dette set nærmere på indholdet af VVM-redegørelsen. Vi har analyseret, hvad det er for nogle miljøforhold, der beskrives i VVM-redegørelsen, om påvirkningerne heraf vurderes at være væsentlige, og hvilke afbødende foranstaltninger dette i sidste ende leder til.

De miljøforhold, der beskrives i VVM-redegørelserne, trækker på hele den bredde, der er beskrevet i bilagene til samlebekendtgørelsen. Der arbejdes altså med et bredt miljøbegreb, som vi allerede fik det konfirmeret i analysen af VVM-processen. Beskrivelserne varierer selvfølgelig fra sagstype til sagstype. I beskrivelsen af ”reststoffer og emissioner” er det de almindelige emissioner, vi støder på, men der er store forskelle på, hvordan disse behandles, specielt hvor ofte de kvantificeres. Generelt findes der en høj grad af kvantificering og dermed brug af modeller og beregningsværktøjer på dette punkt. Grundvand kvantificeres dog ikke så tit i industri o.l. sager og infrastruktursager, men efterhånden næsten altid i landbrugssager. På dette punkt er der desuden sket en eksplosiv vækst i brugen af modeller og værktøjer i modsætning til for bare få år siden.

I beskrivelsen af de typer af omgivelser, der bliver berørt af projektet, trækkes der klart på et bredt miljøbegreb. Det gælder alle tre typer af sager. Det ses f.eks. gennem, hvor ofte elementer som flora/fauna, landskab og kultur er beskrevet. Af deciderede mangler kan der peges på, at socio-økonomiske forhold kun er sparsomt belyst, og at egentlige kumulative vurderinger så at sige aldrig finder sted.

Lige så snart beskrivelserne af omgivelserne suppleres med en vurdering af de påvirkninger, der er af disse, indskrænkes miljøbegrebet dog igen. Det er klart, at ikke alle de miljøforhold, der er beskrevet efterfølgende, vil vurderes som væsentligt påvirkede. Men det er tankevækkende, at når man ser på de væsentlige påvirkninger, de enkelte typer af projekter har på omgivelserne, indskrænkes miljøbegrebet igen.

For industri o.l. sager er de miljøforhold, der vurderes væsentlige, næsten kun de ”ordinære og traditionelle” røg, støj og møg. Nu kunne det være, at det skyldes problemernes karakter. Men det kunne også skyldes, at man ikke har de rigtige analyseredskaber til at beskrive, evt. kvantificere disse påvirkninger. F.eks. kan påvirkning af flora/fauna være svær at håndtere, og det er velkendt, at landskabsanalyser er et nyt og stadig underprioriteret område. Konklusionen er i hvert fald, at disse industri o.l. sager efter en bred analytisk indgangsvinkel i starten næsten kun ender op med at tematisere de traditionelle problemer som de væsentlige.

Den samme karakteristik gælder langt hen ad vejen for husdyrsagerne. Her startes der også bredt ud med at beskrive hele viften af omgivelser, der kunne påvirkes, men lige så snart man kommer til vurderingen af, hvad der er væsentligt, indskrænkes problemstillingerne til at være de traditionelle for kvælstofproblematikken omkring grundvand, overfladevand, lugt og luftforurening.

For infrastruktursagerne dækker de væsentlige miljøpåvirkninger i højere grad en bred vifte af natur- og miljøforhold. Der er ingen tvivl om, at det hænger sammen med karakteren af disse sager. Infrastruktursager som f.eks. veje er jo karakteriseret ved, at der både er traditionelle problemer med vandaflledning, støj og luftforurening, men samtidig er der qua deres udstrækning også væsentlige landskabelige og naturmæssige problemer. Man kan slet ikke komme uden om det brede natur- og miljøbegreb i disse infrastruktursager.

Indsnævringen af analysevinkelen i husdyrsager og industri o.l. sager er ret problematisk for værdien af VVM-instrumentet og understreger, at det er vigtigt at holde fast i den bredde, der fra starten er tiltænkt analyserne. Grunden til indsnævringen kan være mange. Det kan være vanetænkning. Det kan være, fordi der ikke er gode nok analysemetoder til de blødere aspekter af det brede miljøbegreb, og at amterne derfor falder i den grøft at fæstne mest lid til de velkendte og kvantificerbare metoder, der hvor man er på sikker grund. Endelig kan det være en usikkerhed omkring, hvad man kan regulere. Amtets folk ved, at man kan regulere de traditionelle miljøforhold, men er noget mere på tynd is, når de skal forestille sig, hvordan de andre aspekter af det brede miljøbegreb skal reguleres. Dette hænger sammen med en udpræget usikkerhed omkring, hvordan man regulerer gennem VVM-tilladelser, som et supplement til regionplantillæg og traditionelle godkendelser og tilladelser.

Hvorom alting er, sker der i analysen af problemernes væsentlighed en indskrænkning af sigtet med VVM-processen, som er uheldig, og som nok generelt bør bearbejdes fremover, så de brede analytiske ambitioner fremover bedre kan indfris.

Efter vurderingen af påvirkningernes væsentlighed tages der generelt stilling til, om projekterne kan tillades, og hvis de kan det, vil der ofte som vilkår for det enkelte projekts iværksættelse kræves gennemført forskellige afbødende foranstaltninger. I tråd med infrastrukturprojekternes større omfang og den hyppige karakterisering af projekternes miljøpåvirkninger som væsentlige, finder vi også blandt disse sager den største mængde af afbødende foranstaltninger påbudt. De afbødende foranstaltninger for infrastrukturprojekterne er ofte begrundet i det brede miljøbegreb, mens det for industri o.l. og husdyrsager omvendt er i de mere snævre, traditionelle miljøforhold, at begrundelserne for de afbødende foranstaltninger skal findes.

Blandt de afbødende foranstaltninger findes kun et mindretal at kunne leve op til at være egentlige forebyggende foranstaltninger, som eksempelvis renere teknologi og god husholdning. Langt de fleste er traditionelle afbødende foranstaltninger i betydningen add-on/end-of-pipe. Det skal dog medgives, at for mange af de foranstaltninger, der vedrører regulering af landbrugsproduktionen, er det svært entydige at hænge begreberne afbødende eller forebyggende på tiltagene. Den forebyggelsestankgang, der efterhånden er ved at være en del af dagligdagen inden for reguleringen af industriproduktionen, synes ikke desto mindre at have svært ved at vinde fodfæste i den bredere reguleringsmæssige sammenhæng som VVM-sagerne udgør.

Ikke alle de afbødende foranstaltninger er begrundet i, at en miljøpåvirkning forud er vurderet at være væsentlig. Umiddelbart kan dette synes underligt, men grunden til dette fænomen er formo

dentlig ét af to forhold. Enten eksisterer der i redegørelserne en cirkelslutning, hvor man angiver miljøpåvirkninger som ikke væsentlige, fordi man ved, at der vil blive krævet afbødende foranstaltninger i relation til den. Eller fordi forholdet måske ikke er frapperende alvorligt, men alligevel vælger man at kræve afbødende foranstaltninger, fordi den pågældende type af løsninger (f.eks. støjafskærmning, rensning af spildevand etc.) er løsninger, som man almindeligvis under alle omstændigheder ville kræve i denne slags sager.

Kapitel 15. Delkonklusion – effekterne af reguleringen af VVM-projekter

Vi har i de foregående kapitler nærmere analyseret såvel VVM-processen som de endelige VVM-redegørelser for at få et billede af, hvordan det virker som reguleringsinstrument.

I såvel gennemgangen af VVM-processen som redegørelserne fremstår det klart, at VVM som analyseredskab har både en bredde og dybde, der gør den til det vel nok mest omfattende instrument i reguleringen af natur- og miljøforhold ved etablering og ændring af større projekter. Sammenlignet med den øvrige sektoriserede regulering af sådanne projekter, der f.eks. finder sted gennem miljøgodkendelser, vandindvindingstilladelser, råstoftilladelser osv., er VVM karakteriseret ved i sin tilgang at være helhedsorienteret og dermed dække en bredere vifte af relevante forhold. VVM er således potentielt et bedre analyseredskab, end vi kender det for øvrige sagstyper og dermed også et potentielt bedre reguleringsinstrument.

VVM-processen tager i gennemsnit 22 måneder. Hvor industrisagerne kan klares på kun 13 måneder, tager infrastruktursagerne i gennemsnit op til 2½ år. Det kan synes som lang tid, men man må her huske på, at der i VVM-forløbet er inkluderet såvel offentlighedsfaser som krav til politisk behandling, men også at der skal være tid til at lave en fyldestgørende analyse, der i sin natur er meget bred og helhedsorienteret, men også baserer sig på en dialog med bygherre og andre interessenter, hvorigennem der ofte sker en række ændringer af projekternes udformning.

15.1 Miljøbegrebet i VVM

Evalueringen har undersøgt det ”miljøbegreb”, der bringes i anvendelse under VVM-processen, både i relation til ”hvad der diskuteres” i de enkelte faser, og hvordan det præsenteres i selve redegørelsen. Derudover er der også set på forskelle mellem de tre forskellige sagstyper, vi har identificeret blandt de 36 undersøgte sager; nemlig industri o.l., infrastruktursager og husdyrsager.

Vurderet ud fra de sager, vi har gennemgået, tegner der sig et klart billede af, at der i VVM-sagerne arbejdes med et bredt miljøbegreb. Alle de interviewede amterne tilkendegiver da også, at VVM er velegnet til at give en helhedsorienteret beskrivelse af sagerne.

Ser vi nærmere på de enkelte sagstyper, viser der sig ret interessante forskelle mellem dem. I infrastruktursagerne arbejdes med det bredeste natur- og miljøbegreb. Det hænger givetvis sammen med karakteren af disse sager – her er både røg, støj og møg samt påvirkninger af landskab, naturtyper og befolkning. I modsætning hertil er der en klar tendens til, at industri o.l. samt husdyrsager ofte forfalder til at bruge et mere snævert natur- og miljøbegreb. Selv om flora/fauna, landskab osv. stadig beskrives, sker det ikke så hyppigt og udfoldet som i infrastruktursagerne.

I VVM-redegørelsernes beskrivelser af projekternes påvirkning af deres omgivelser afspejles det brede miljøbegreb også. I redegørelserne ser man også den tidligere nævnte forskel mellem sagstyperne. Igen ses der f.eks. gennem for, hvor ofte elementer som flora/fauna, landskab og kultur er beskrevet, og billedet er også her, at infrastruktursagerne er bredere analyseret end industri o.l. og husdyrsager. Af deciderede mangler i disse analyser kan der generelt peges på, at socio-økonomiske forhold kun er sparsomt belyst, og at egentlige kumulative vurderinger så at sige aldrig finder sted.

Efter beskrivelse og analyse af omgivelserne og påvirkningerne heraf skal der foretages en vurdering af, om påvirkningerne er væsentlige. Det er klart, at ikke alle de miljøforhold, der er beskrevet efterfølgende, vil vurderes som væsentligt påvirkede. Men det er tankevækkende, at når man ser på de væsentlige påvirkninger, de enkelte typer af projekter har på deres omgivelser, at så indsnævres miljøbegrebet, ikke så meget i infrastruktursagerne, men mere i de to andre typer af sager. For industri o.l. sager er de miljøforhold, der vurderes, væsentligt næsten kun de ”ordinære og traditionelle” røg, støj og møg. Det samme gælder for så vidt også for husdyrsagerne. Lige så snart man kommer til vurderingen af, hvad der er væsentlige problemer, indskrænkes problemstillingerne til at være de traditionelle for kvælstofproblematikken omkring grundvand, overfladevand, lugt og luftforurening.

En indsnævring af miljøbegrebet, når der skal udpeges de væsentlige problemer ved et projekt, kan selvfølgelig skyldes projektets karakter. Men det kunne også skyldes, at man ikke har de rigtige analyseredskaber til at beskrive disse påvirkninger. F.eks. kan påvirkning af flora/fauna være svær at håndtere, og det er velkendt, at landskabsanalyser er et nyt og stadig underprioriteret område. I industrisager og husdyrsager ender man, efter en bred indgang til at analysere problemerne, op med stort set kun at tematiserede de traditionelle problemer som de væsentlige.

For infrastruktursagerne dækker de væsentlige miljøpåvirkninger i højere grad en bred vifte af natur- og miljøforhold. Det hænger selvfølgelig sammen med karakteren af disse sager, hvor f.eks. sager omkring veje er karakteriseret ved, at der både er traditionelle problemer med vandaflledning, støj og luftforurening, men samtidig er der qua deres udstrækning også væsentlige landskabelige og naturmæssige problemer. Man kan slet ikke komme uden om det brede natur- og miljøbegreb i disse infrastruktursager.

Indsnævringen af analysevinkelen i husdyrsager og industri o.l. sager er ret problematisk for værdien af VVM-instrumentet og understreger, at det er vigtigt at holde fast i den bredde, der fra starten af er tiltænkt analyserne.

Det brede miljøbegreb er ikke kun vigtigt i relation til at fastholde en helhedsorienteret tilgang i VVM-sagerne, men også for at kunne spænde begrundelserne ud under de ændringer af projektet, der foretages, og de krav og vilkår der måske i sidste ende vil stilles til projektet. Baggrunden for indsnævringen kan være vanetænkning. Men det kan også være, at der ikke er gode nok analysemetoder til de blødere aspekter af det brede miljøbegreb, og at amterne derfor falder i den grøft at fæstne mest lid til de velkendte og kvantificerbare metoder, hvor man føler sig på sikker grund. Endelig kan det være en usikkerhed omkring, hvad man kan regulere. Amterne ved, at man kan regulere de traditionelle miljøforhold, men er noget mere på tynd is, når de skal forestille sig, hvordan de andre aspekter af det brede miljøbegreb skal reguleres. Dette hænger sammen med en udpræget usikkerhed omkring, hvordan man regulerer gennem VVM-tilladelser. Begrebet VVM-tilladelse blev indført med ændringerne af reglerne i 1999, men der er stadig stor usikkerhed i amterne omkring, hvordan dette instrument kan bruges til at lave en bredere regulering end det, der kendes fra miljøgodkendelser og anden mere specifik og specialiseret lovgivning.

15.2 Offentlighedens rolle i VVM-processen

I VVM-processen er der generelt meget stor aktivitet. Vi har i vores analyser været inde og se på, hvad der diskuteres og med hvem i den enkelte faser af processen. Mest koncentreret er aktiviteten selvfølgelig i de to offentlighedsfaser. Gennem VVM-processen diskuteres projekterne ivrigt. Vi har således identificeret 725 ”diskussionspunkter” i de 36 sager. Der er mest gang i diskussionerne i

infrastruktursagerne, hvor vi har identificeret 47 diskussionspunkter i gennemsnit per sag mod kun 10 for industri o.l. sager og syv for husdyrsager.

Mere end 80% af de identificerede diskussionspunkter finder vi i de to offentlighedsfaser. Alene af den grund må man understrege, hvor vigtige offentlighedsfaserne er for VVM-processen. Mange af de emner, der rejses, er nogle, som amterne måske allerede har fat i gennem deres dialog med sagens parter, men nogle repræsenterer også ny indsigt og nye holdninger, som amterne med fordel kan lade spille ind i den videre sagsbehandling. Under alle omstændigheder skal amterne tage stilling til de bemærkninger, der er kommet frem. Offentlighed i VVM-sagerne er med andre ord en væsentlig ansporing for, at VVM-sagerne behandles bredt og kvalificeret, men samtidig også en vigtig kilde til andre perspektiver og vurderinger på den pågældende sag.

De bemærkninger, der kommer i de to offentlighedsfaser, afspejler i øvrigt det brede miljøbegreb og forfalder således ikke til kun at se på uheldige naboeffekter som støj, fluegener osv.

Den første offentlighedsfase tackles meget forskelligt afhængigt af, hvilke type af sag den vedrører. I husdyrsager udgives måske kun pjecer eller annonceres, mens større infrastruktursager ofte har et større og bredere materiale ude til diskussion, ofte med en mere detaljeret og præciseret beskrivelse af det projekt, der er til diskussion. Det er altså forskelligt, hvor meget der er ”lavet” på sagerne – hvor mange beslutninger og valg der allerede er truffet – inden sagen kommer til 1. offentlighedsfase. I infrastruktursagerne ser vi måske derfor en lige så stor aktivitet med indsigelser i 1. fase som i 2. offentlighedsfase, mens der for industri o.l. og husdyrsager ofte er tale om færre bemærkninger i 1. offentlighedsfase end 2. offentlighedsfase. Des mere konkret sager er lagt frem, des større folkelig deltagelse appellerer de tilsyneladende til.

Den anden offentlighedsfase er den fase med største aktivitet i en VVM-sag, og igen ser vi, at aktiviteten samlet set er størst i infrastruktursagerne.

Forløbet omkring 1. offentlighedsfase kalder man normalt scopingfasen, der hvor omfang og formål med VVM-vurderinger fastlægges. Offentlighedens tilkendegivelser er et afgørende input i denne fase. Derfor er det vigtigt, at formen af offentlighedsfasen overvejes nøjere, end tilfældet er i dag. Måske er annoncering alene ikke tilstrækkeligt til at få offentlighed tidligt nok på banen – ofte med den konsekvens, at der så i 2. offentlighedsfase kommer langt flere bemærkninger, men da i en fase hvor såvel vurderingerne som beslutninger om projektets form er så langt, at de ikke får den store indflydelse. Infrastruktursagerne er her interessante, fordi de viser, at et mere udfoldet udspil i 1. fase kan give lige så mange bemærkninger tidligt i forløbet, som der kommer i den sene offentlighedsfase. Men selvfølgelig er det en balancegang mellem, hvor meget fastlagt projekterne er fra start, og hvor meget indflydelse man kan få på dets udformning.

I infrastruktursagerne er der langt flere bemærkninger i offentlighedsfaserne end i de andre sagstyper, og det hænger givetvis sammen med det fysiske omfang af disse projekter, der dermed påvirker større landskabsstrøg og mange forskellige naturtyper.

15.3 VVM som effektivt reguleringsværktøj

Vurderet ud fra gennemgangen af VVM-proces og redegørelser for de 36 sager er VVM et effektivt reguleringsværktøj. Gennem analyserne af påvirkningerne af omgivelserne og vurderingen af deres væsentlighed kan der etableres en frugtbar dialog med bygherren, dennes rådgivere og øvrige interessenter. I denne dialog spiller offentlighedsfaserne en stor rolle, men også de mange møder og

diskussioner med bygherren og rådgivere giver input til at ændre i projekternes udformning, så projekterne forebygger, at påvirkninger opstår. Denne dialog har selvfølgelig amtets medarbejdere som centrale aktører. Derimod er amtspolitikere kun sparsomt inde i VVM-sagens forskellige faser – deres bidrag findes mest i de indledende runder, når VVM-projektet sættes i gang som sag i forvaltningen, og mod slut, når den endelige beslutning om projektet skal træffes. Ud fra det behandlede materiale er der ikke meget, der tyder på, at politikerne bidrager med konkrete ændringsforslag. VVM-processens rationale er altså i den sammenhæng i meget højere grad at give politikerne et beslutningsgrundlag af en høj kvalitet.

VVM-sagens forløb medfører en masse ændringer i det projekt og de forudsætninger, som var udgangspunkt for det hele. Gennem dialogen med myndighederne ændres der i projektet. Input til dette er igen offentlighedsfaserne, hvor naboer, organisationer og en række andre aktører er på banen med bemærkninger, men også amternes egne analyser og vurderinger giver anledning til en række overvejelser om projekterne. Vigtig i denne sammenhæng er perioden mellem de to offentlighedsfaser. Det er her, analyserne af miljøpåvirkningerne laves, samtidig med at projektet udformning lægges mere fast i detaljerne. Der foregår her en væsentlig dialog med ansøgerne. En del amter fremhæver dialogen mellem ansøger og amt som central for processen.

Alle de interviewede amter mener, at der sker ændringer til gavn for miljøet i løbet af VVM-processen, og at VVM dermed har et stort potentiale for miljøforbedringer.

På baggrund af de diskussionspunkter, der bringes op i VVM-processen, har vi registreret et stort antal ændringer. Der sker flest ændringer i infrastruktursagerne, mens industri o.l. samt husdyrsager ligger på et mere ensartet niveau. De fleste ændringer kommer ind via offentlighedsfaserne. Her skiller husdyrsagerne sig ud, hvor der ikke kommer så mange ændringer fra den 1. offentlighedsfase, i overensstemmelse med at aktiviteten her faktisk var ganske lav. Derimod er der i husdyrsagerne flere ændringer i den efterfølgende fase, hvor VVM-redegørelsen skrives og forberedes til 2. offentlighedsfase.

I den mere kvalitative vurdering af de ændringer, der er sket i de enkelte sagstyper, viser der sig en række større og mindre ændringer af de enkelte projekter. Først og fremmest må man notere sig den væsentlige effekt af VVM-reguleringen, at der før indsendelsen af ansøgninger sker ændringer af projektet, alene fordi byherre og konsulent ved, at projektet skal gennem en VVM-behandling. Denne type ændringer sker i ca. halvdelen af de undersøgte sager. Under selve VVM-processen sker der yderligere ændringer i 90% af alle sager. I tre fjerdedele af sagerne sker der nogle (mindre) ændringer, mens der i en sjettedel af sagerne sker store eller endog radikale ændringer. Vejanlæg og infrastrukturanlæg er blandt de projekter, der ændres meget. I fire ud af fem vejsager sker der således ændringer i linieføringen i løbet af VVM-processen. Derimod sker der ikke så mange ændringer i industrisagerne. Der sker nogle ændringer i husdyrsagerne, men de er til gengæld sjældent ret gennemgribende, hvor den hyppigste ændring er ændring af udbringningsarealerne.

Ved siden af de ændringer, der sker af projektets udformning under VVM-processen, vil der i den endelige tilladelse af projektet ofte stilles vilkår for dets iværksættelse f.eks. ved gennemførelse af forskellige afbødende foranstaltninger. I tråd med infrastrukturprojekternes større omfang og den hyppige karakterisering af projekternes miljøpåvirkninger som væsentlige finder vi også blandt disse sager den største mængde af afbødende foranstaltninger påbudt. De afbødende foranstaltninger for infrastrukturprojekterne er ofte begrundet i det brede miljøbegreb, mens det for industri o.l. og

husdyrsager omvendt er i de mere snævre, traditionelle miljøforhold, at begrundelserne for de afbødende foranstaltninger skal findes.

Blandt de afbødende foranstaltninger findes kun et mindretal at kunne leve op til at være egentlige forebyggende foranstaltninger, som eksempelvis renere teknologi, god husholdning. Langt de fleste er traditionelle afbødende foranstaltninger i betydningen add-on/end-of-pipe. Det skal dog medgives, at for mange af de foranstaltninger, der vedrører regulering af landbrugsproduktionen, er det svært entydigt at hænge begreberne afbødende eller forebyggende på tiltagene. Den forebyggelsestankgang, der efterhånden er ved at være en del af dagligdagen inden for reguleringen af industriproduktionen, synes ikke desto mindre at have svært ved at vinde fodfæste i den bredere reguleringsmæssige sammenhæng som VVM-sagerne udgør.

Kapitel 16. Konklusion

I denne konklusion samler vi op på de emner, der har været behandlet i evalueringen af VVM-arbejdet i Danmark. Evalueringen har omfattet både screeninger og de egentlige VVM-projekter.

Det første tema for evalueringen er at analysere og vurdere, om VVM-arbejdet bygger på en helhedsorientering svarende til VVM-direktivet. Helhedsorienteringen er et resultat af, at VVM-direktivet blandt andet er baseret på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggelse. Endvidere skal myndighedernes vurdering af miljøpåvirkninger ske i henhold til et bredt miljøbegreb. For myndighederne betyder det, at vurderingen af projektets miljøpåvirkning blandt andet må vurderes i forhold til potentielle miljøpåvirkninger, det naturlige miljøes bæreevne, kumulation og socioøkonomiske forhold. Vurderingen af, om VVM-reguleringen har bevaret helhedsorienteringen, er baseret på en analyse af, om disse forhold er integreret i VVM-arbejdet. Endvidere belyses, hvilken rolle de forskellige aktører spiller i forhold til helhedsorienteringen.

Det andet tema for evalueringen er at vurdere på VVM-reguleringens miljømæssige effekt. Den bliver vurderet på basis af, om projekterne er ændret med henblik på at reducere projektets miljøpåvirkning. Endvidere vil vi foretage en kvalitativ vurdering af tidspunktet for ændringerne og karakteren af dem. Offentlighedens deltagelse behandles primært i forhold til de egentlige VVM-projekter, mens screeningerne kun vurderes i forhold til formidlingen til offentligheden.

Det tredje tema er administrationen og implementeringen af VVM-reguleringen. Vi vil i forbindelse hermed illustrere nogle af de muligheder og begrænsninger, der er i denne reguleringsform.

16.1 Er VVM-reguleringen helhedsorienteret?

Hvorvidt VVM-reguleringen kan beskrives som helhedsorienteret er blevet vurderet ud fra det miljøbegreb, som amterne anvender i VVM-arbejdet, herunder deres håndtering af de kumulative aspekter, potentielle miljøpåvirkninger samt det naturlige miljøes bæreevne. Derudover vil vi diskutere reguleringen i forhold til forebyggelsen af ændringer med henblik på at vurdere det proaktive element i VVM-reguleringen.

Vurderet ud fra de VVM-sager, vi har gennemgået, tegner der sig et klart billede af, at der i VVM-sagerne arbejdes med et bredt miljøbegreb. De interviewede amter tilkendegiver også, at VVM er velegnet til at give en helhedsorienteret beskrivelse af sagerne. Helt generelt kan det konkluderes, at VVM-sagerne omfatter den beskrivelse og analyse af omgivelserne og påvirkningerne, der er relevant for sagerne. Den offentlige deltagelse i projektet bidrager med at sikre det brede miljøbegreb, da ønskerne til belysning af alternativer, miljøforhold m.m. netop understøtter et sådant bredere perspektiv. I vores analyse af offentlighedens deltagelse i VVM-processen kan det konkluderes, at de er med til at fastholde amterne i det brede miljøbegreb, og offentligheden må dermed betragtes som en vigtig kilde til andre perspektiver på og vurderinger af den pågældende sag.

Også i forhold til amternes administrative retningslinjer for screeninger kan det konstateres, at mere end halvdelen af dem anvender en fremgangsmåde, der afspejler samlebekendtgørelsens miljøbegreb.

Imidlertid sker der en indsnævring i VVM-reguleringen, når de væsentlige miljøpåvirkninger af projekter skal **vurderes**. Dette gælder for såvel screeninger som redegørelser. I den konkrete analy

se af 96 screeninger viste det sig, at kun i 17% af sagerne forholder amterne sig til de kumulative effekter, og i alle tilfælde med en konstatering af, at der ikke er kumulation med andre projekter. Endvidere er det kun i 7 % af screeningerne, at der foretages en konkret vurdering af de potentielle miljøpåvirkninger. Med hensyn til det naturlige miljøes bæreevne sker der kun sporadisk en konkret vurdering af projektets påvirkning af beskyttelsesværdige områder.

I forhold til VVM-projekterne er indsnævringen af miljøbegrebet mindst i infrastruktursagerne, mens den er mest udbredt i industri- og husdyrsager. For industri og lignende sager vurderes kun de miljøforhold, der er omfattet af sektorlovgivningen, såsom de "traditionelle" miljøforhold - røg, støj og møg. Det samme gælder for så vidt også for husdyrsagerne. I vurderingen af de væsentlige miljøproblemer indskrænkes husdyrsager typisk til at omhandle kvælstofproblematikken omkring grundvand, overfladevand, lugt og luftforurening. I et vist omfang vurderes projektets konsekvenser dog med hensyn til de beskyttelsesværdige områder. Analysen af VVM-projekterne dokumenterer, at amterne ikke systematisk vurderer kumulation, potentielle miljøpåvirkninger og bevaringsværdige kultur-, miljø- og naturtyper. I det følgende vil vi give nogle bud på, hvorfor det er sådan.

I Danmark er VVM blevet implementeret ved at blive skudt ind mellem plansystemet og den traditionelle enkeltsagsregulering. Det betyder, at VVM skal forholde sig til den information og de prioriteringer, der fremgår af plansystemet. Samtidig er VVM-afgørelsen også noget andet og mere end enkeltsagsafgørelserne, fordi sigtet er bredere, og fordi der også kan reguleres mere specifikt i form af en VVM-tilladelse.

Det brede miljøbegreb og den helhedsorienterede tilgang er VVM's styrke, når der skal analyseres, vurderes og reguleres. Et bredt miljøbegreb og helhedsorientering findes imidlertid også i plansystemet. Man kan spørge, om VVM egentlig bidrager med noget nyt her. Plansystemet er i sin intention helhedsorienteret og qua de mange sektorer og emner, der behandles, dækker det vel også over et bredt miljøbegreb! Problemet med plansystemet i denne sammenhæng er imidlertid, at den viden, som de forskellige zoner dækker over, ofte er baseret på en noget grovere analyse end, hvad der er mulighed for med en VVM-vurdering, der er baseret på en mere lokal, stedspecifik analyse. VVM-vurderingen kan således blive mere præcis, og den har, i princippet om end som vist ikke altid i praksis, mulighed for at foretage en kumulativ analyse. Netop derfor kan VVM-behandlingen næsten aldrig alene lade sig nøje med at tage stilling til regionplanens prioriteringer og zoner. En mere konkret dataindsamling og analyse vil oftest være nødvendig. Plansystemet er med andre ord for grovmasket til at opfange de natur- og miljøkvaliteter, og dermed interesser, der er i et konkret område, hvor den konkrete VVM, med sit krav om en konkret vurdering på baggrund af et bredt miljøbegreb ofte afdækker forhold, der giver anledning til en mere specifik regulering end, hvad en gennemgang af regionplanens retningslinier ellers ville have afsløret.

Det brede miljøbegreb er vigtigt i relation til at fastholde en helhedsorienteret tilgang i VVM-sagerne. Det sikrer dels, at ændringer af projektet får et bredere sigte, dels at der opnås en mere helhedsorienteret regulering af de enkelte projekter. Nok er der fordele med det brede miljøbegreb, men der er imidlertid også vanskeligheder ved at håndtere det i praksis. Den videnskæssige basis for det brede miljøbegreb er begrænset. Mange af de interviewede i amterne finder, at der er utilstrækkelig viden til at vurdere de kumulative aspekter og de potentielle miljøpåvirkninger på forskellige områder. Når der er utilstrækkelig viden, er der selvsagt også udviklet færre analyse- og vurderingsmetoder. Særligt for de blødere aspekter af det brede miljøbegreb efterspørges metoder. Set fra de ansattes side er der en betydelig usikkerhed – i form af mangel på data, viden og erfaring, nytænkning, accept i organisationen etc. - forbundet med det brede miljøbegreb. De ansatte har så

ledes mange incitamenter for at falde tilbage på de mere velkendte og kvantificerbare metoder, hvor de føler sig på sikker grund.

Blandt amternes medarbejdere er der en betydelig usikkerhed omkring, hvilke forhold det er muligt at regulere gennem en VVM-tilladelse, og hvordan VVM-tilladelsen kan komplementere regionplantillæget og traditionelle godkendelser og tilladelser. Med hensyn til reguleringen fremmer usikkerheden om mulighederne i VVM-tilladelsen medarbejdernes incitament til udelukkende at regulere de traditionelle miljøforhold.

Den manglende viden og metoder til at integrere det brede miljøbegreb afspejler sig også i planlægningen. Overordnet betragtet behandler regionplanlægningen kun kumulative aspekter, potentielle miljøpåvirkninger samt det naturlige miljøes bæreevne stedmoderligt. Kun med hensyn til beskyttelsesværdige natur- og kulturtyper indeholder regionplanlægningen i dag en vis registrering. Derimod er de kumulative aspekter og de potentielle miljøpåvirkninger ikke integreret i dagens regionplanlægning. Når de enkelte projekter skal vurderes, er det en forudsætning, at det overordnede planlægningsgrundlag er til stede, hvilket det kun er i begrænset omfang i forhold til det brede miljøbegreb. Man kan sige, at værdien af VVM-reguleringen først kan udnyttes helt med hensyn til det brede miljøbegreb, når de kumulative og kulturelle aspekter, potentielle miljøpåvirkninger samt det naturlige miljøes bæreevne er integreret i regionplanlægningen. Med andre ord er integrationen nødvendig for at få et samspil mellem planlægning og projekter.

Flere af de interviewede VVM-myndigheder udtaler, at de ønsker bedre metoder og værktøjer, og behovene herfor spænder vidt. Der var et ønske om at få bedre metoder og værktøjer i relation til næringssaltbelastning (nitratudvaskning og ammoniakfordampning) fra husdyrsager. Dette gælder særligt inden for vurdering af de kumulative effekter, men det blev også påpeget, at der mangler viden om tålegrænser for recipienter samt baggrundsbelastningen. Sagsbehandlere fra amt nr. 12 udtaler, at de landskabelige forhold bliver vurderet i mange sager, men at der mangler fælles metoder og værktøjer til at foretage vurderingen. Værktøjer til visualisering blev også eksplicit nævnt som et behov af tre amter.

Manglen på at inddrage de kumulative aspekter omkring husdyrsager blev i interviewene fremhævet som en planlægningsmæssig udfordring, der skal løftes, før VVM-screeninger og VVM-sager kan indarbejde dette i de enkelte projekter i forhold til områdets dyretæthed, og hvad nye projekter betyder i forhold til baggrundsbelastningen. Ifølge interviewene var der ingen af amterne, der har integreret de kumulative aspekter i forbindelse med sager om husdyrudvidelser.

For VVM-sager har vi set flere eksempler på, at projektet gennemføres desuagtet, at projektet har nogle meget negative indvirkninger på omgivelserne. Eksempelvis vurderede et amt, at udvidelsen af et husdyrbrug ville medføre problemer for sikringen af vandforsyningen for et nærliggende bysamfund (5.000 indbyggere) på langt sigt. Desuagtet besluttede amtsrådet at give tilladelse til udvidelsen. Dette er ikke et udtryk for, at VVM-reguleringen fejler, men det illustrerer derimod, at VVM-værktøjet indgår som en del af beslutningsgrundlaget i den politisk proces.

Det kan konkluderes, at VVM-vurderingerne ikke afspejler det brede miljøbegreb, og det medfører, at der i den konkrete regulering af VVM-projekterne gennem regionplantillæg og tilladelser og godkendelser helt overvejende anvendes et traditionelt miljøbegreb.

16.2 Miljøeffekten af VVM-reguleringen

Af de screenede projekter, som har været undersøgt i evalueringen, er det mere end 45% af disse, der er blevet ændret. Cirka halvdelen af ændringerne er foretaget, inden ansøgningen er fremsendt til amtet. De resterende ændringer sker, efter amtet har modtaget ansøgningen – altså i den formelt igangsatte screeningsproces. Det overordnede formål med screeninger er at få vurderet projektets miljøpåvirkning, men herudover er det også et formål at få projektet tilpasset eller ændret på en sådan måde, at en egentlig VVM-proces gøres unødvendig. At næsten halvdelen af projekterne ændres må tages som et udtryk for, at formålet med VVM-screeningen er opnået.

For VVM-projekterne er billedet mere markant, da der i mere end 90% af projekterne har været gennemført større og mindre ændringer. Det er således kun i mindre end en tiendedel af sagerne, at der ikke er sket ændringer. I tre fjerdedele af sagerne sker der nogle (mindre) ændringer med henblik på at reducere miljøpåvirkningen. Store eller endog radikale ændringer af sagerne er sket i 6 ud af de 36 undersøgte VVM-projekter. Det indbefatter, at linieføringen i 4 vejsager blevet ændret i løbet af VVM-processen, mens et andet projekt blev implementeret på en sådan måde, at det ikke var nødvendigt at etablere et gaslager. Etableringen af gaslageret var meget upopulært i lokalområdet, og i VVM-processen blev det godtgjort, at en anderledes implementering af projektet ville gøre selve gaslageret overflødigt. I det sidste af disse projekter, som vedrører Billund Lufthavn, blev der også lavet radikale ændringer gennem VVM-processen. Ved at ændre projektet blev det kun nødvendigt at etablere én start- og landingsbane mod ellers to. Denne ændring resulterede i en besparelse på 350 mio. kr., og miljøpåvirkningerne fra projektet blev minimeret.

I husdysagerne er ændringerne sjældent gennemgribende, og de mest udbredte ændringer for husdysager er ændret projektstørrelse (antal DE), ændret placering af bygninger og ændrede udbringningsarealer for husdyrgødning. Screeningssagerne ændres primært for at minimere miljøpåvirkningen og derigennem eliminere VVM-pligt, mens VVM-projekterne ændres for at reducere projektets miljøpåvirkning.

Nærværende evaluering har ikke haft i opdrag at foretage en kvantitativ vurdering af miljøeffekten, der opnås gennem VVM-reguleringen. Men på baggrund af de gennemførte undersøgelser kan vi konkludere, at ansøgers kendskab til VVM-reglerne resulterer i en optimering af projekterne rent miljømæssigt. På baggrund af dette og omfanget af sagernes ændringer kan det entydigt konkluderes, at VVM-reguleringen resulterer i, at projekternes miljøpåvirkning reduceres, og det er fortrinsvis i form af forebyggelse. Miljøet opnår en lang række forbedringer som eksempelvis reduceret støj, bevarede natur- og kulturmiljøer og reducerede udledninger af næringssalte. Miljøforbedringerne sker såvel inden, projekterne fremsendes til myndighederne, som under selve VVM-arbejdet i amterne.

VVM-sagens forløb medfører mange ændringer i de enkelte projekter og i de forudsætninger, som var udgangspunkt for projektet. Gennem dialogen med myndighederne ændres projektet, hvor blandt andet input fra diverse aktører i offentlighedsfaserne bidrager med ideer til ændringer af projektet. Ændringerne initieres også af amternes egne analyser og vurderinger, da de giver ansøger anledning til en række overvejelser om projektet. Vigtig i denne sammenhæng er perioden mellem de to offentlighedsfaser. VVM-processen sikrer en væsentlig dialog med ansøger, og en del amter fremhæver også dialogen mellem ansøger og amt som helt central for processen.

16.3 VVM-reguleringen set i administrativt perspektiv?

I dette afsnit vil vi vurdere, hvordan VVM-reguleringen virker som reguleringsform. Her vil der blive skelnet mellem VVM-screeninger og de egentlige VVM-sager efter bilag 1. Udgangspunktet for denne del af konklusionen er selve gennemgangen af de udvalgte sager og de gennemførte interviews. Vi ønsker at illustrere reguleringsformernes fortrin og begrænsninger, som de er blevet afdækket i nærværende evaluering.

Screeninger

Det er givet, at VVM-screeningerne afstedkommer en justering af projektet med henblik på at minimere miljøkonsekvenserne. Af de 96 analyserede screeningssager har evalueringen dokumenteret, at der sker ændringer i næsten halvdelen af projekterne. Det er vanskeligt at give et entydigt billede af årsagerne til ændringerne, men mange projekter justeres med henblik på at undgå VVM-pligt. For ansøgeren er der mange grunde til at undgå VVM-pligt. For det første er VVM-processen tidskrævende og vil normalt forsinke en bygherre, med mindre vedkommende er meget forudseende i sin planlægning. For det andet fordrer en VVM-sag meget mere detaljerede informationer fra bygherre, hvilket kan være meget omkostningsfuldt. Selv i nogle af de mindre komplicerede VVM-sager kommer bygherreomkostninger hurtigt op på mere end 100.000 kroner for at tilvejebringe de nødvendige oplysninger til myndighed og borgere.

Bedømt på amternes administrationsgrundlag og de analyserede screeningssager må det konstateres, at screeningsinstrumentet er både et fleksibelt og ubureaukratisk instrument. Alle sagerne er typisk afgjort på skøn, og screeningerne giver ikke anledning til store mængder papir. I nogle af de analyserede screeningssager kunne det konstateres, at ansøgningsmaterialet er noget kortfattet. Det betyder til gengæld, at der ikke tilvejebringes flere oplysninger end der strengt taget er nødvendigt. Skåret til benet er screeningerne bygherrestyret, og hvis de nødvendige oplysninger til den enkelte sag er til stede, kan amterne hurtig komme frem til en afgørelse. Derfor er det i høj grad op til bygherren selv, hvor hurtigt en sag skal afgøres. Hvis bygherren vil være sikker på en hurtig afgørelse, står det vedkommende frit for at komme med dokumentation for, at projektet ikke har nogen signifikante virkninger i forhold til kriterierne i samlebekendtgørelsens bilag 3. Af interviewene fremgår det tydeligt, at meget få bygherrer vælger denne fremgangsmåde.

Der er primært to grunde til, at amterne ikke kan opfylde målsætningen om 14 dages frist for afgørelser på screeninger. For det første er ansøgningerne ofte mangelfulde i forhold til at vurdere, om projektet har miljøpåvirkninger ud fra kriterierne i bilag 3 i samlebekendtgørelsen. De fleste amter prøver at tilvejebringe de nødvendige oplysninger internt i amtet, hvilket er en tidskrævende proces. For det andet vil det ofte være nødvendigt i praksis at indhente vurderinger om projektets miljøpåvirkning fra andre fagpersoner i amtet, da vurderingskriterierne dækker over et bredt miljøbegreb. Hvis fristen på de 14 dage ønskes opretholdt, vil konsekvensen sandsynligvis være, at kravene til ansøgningerne skærpes betydeligt i forhold til den standard, som amterne i dag modtager og accepterer. Dette vil alt andet lige blive bekosteligt for bygherre.

Det har været diskuteret blandt ansatte, om det ikke var bedre, hvis screeningerne blev erstattet med et simpelt godkendelsessystem. Forslaget går ud på, at det skal være muligt at stille vilkår til de projekter, hvor screeningen viser, at der sandsynligvis ikke være væsentlige miljøkonsekvenser, og er derfor ikke VVM-pligtig. Forslaget vurderer vi at bero på en misforståelse af idéen bag screening. Idéen er netop at gennemgå mange sager med relativt få ressourcer. Samtidig er dialogen ved screeninger meget formelle, da et væsentligt mål med screeningen er netop at frasortere de projekter, der ikke giver anledning til signifikante miljøeffekter, hvorfor vilkår vil være irrelevante. Scree

ningen skal med andre ord netop sikre, at samfundet kun bruger administrative ressourcer på de egentlige VVM-sager.

Hvis amterne skal til at udstede vilkår i forbindelse med screeningerne, kan sagsbehandlingen ikke udelukkende bero på skøn, da vilkår skal begrundes. Normalt har myndigheder en sag fuldt oplyst, inden der udstedes vilkår. Derfor vil en del af screeningernes fleksibilitet gå tabt, hvis et godkendelsessystem indføres som erstatning for screeningerne. Endvidere vil myndighederne kræve flere oplysninger af ansøger. Spørgsmålet er også, om den eksisterende dynamik i den nuværende form vil blive reduceret eller helt forsvinde ved en øget formalisering. I den nuværende form har ansøger et incitament til at få etableret et projekt med mindst mulige miljøkonsekvenser, inden ansøgningen fremsendes. Det er vores opfattelse, at den fleksibilitet, som ligger i screeningen i den nuværende form, netop får myndighed og ansøger til at fokusere på projektets udformning. Det må konkluderes, at screeninger som reguleringsform er meget proaktiv.

På det administrative niveau er der to udfordringer, der skal håndteres i fremtiden. For det første skal amternes vurderinger afspejle det brede miljøbegreb, hvilket vil sige, at de skal foretage vurderinger af kumulation, potentielle miljøpåvirkninger etc. Dette kræver dels en udvikling af de faglige traditioner, dels at myndighederne understøttes med viden og metoder. En udvikling af planlægningen, således at det brede miljøbegreb i VVM-reguleringen afspejles, vil kunne sikre en bedre ramkestyring for vurderingen af enkelt projekter. For det andet kan myndighederne udarbejde afgørelser, så de i højere grad formidles til ansøger såvel som lægpersoner. Forbedres formidlingen i selve afgørelserne er det sikkert også muligt at få antallet af klager minimeret. I dag påklages 8% af screeningerne, hvilket kan tages som indikation for, at screeningerne ikke er tilstrækkeligt formidlet og begrundet.

Redegørelser

VVM-processen tager i gennemsnit 22 måneder, men i en sag var det muligt at gennemføre arbejdet på 7 måneder. I industrisagerne tager sagerne i gennemsnit 13 måneder, 25 måneder for husdyrsager, mens infrastruktursagerne tager op til 2½ år. Umiddelbart kan det virke som en lang sagsbehandlingstid, men det er blandt andet bestemt af, at VVM-forløbet indeholder to offentlighedsfaser og et krav til politisk behandling. Det tager også tid til at lave en fyldestgørende analyse, der i sin natur er meget bred og helhedsorienteret, men som også baserer sig på en dialog med bygherre og andre interessenter, hvorigennem der ofte sker en række ændringer af projekternes udformning. Endvidere var det ofte i de analyserede VVM-projekter, at sagsbehandlingen blev sat i stå på grund af manglende oplysninger fra bygherres side.

VVM-værktøjet for egentlige VVM-projekter må anses som konstruktivt, da det etablerer en frugtbar dialog med bygherren, dennes rådgivere og øvrige interessenter. Dialogen med interessenterne samt bygherren og rådgivere giver input til at ændre i projekternes udformning, så projekterne forebygges, at påvirkninger opstår. Amtets medarbejdere er den centrale aktør i denne dialog, mens politikerne kun sparsomt er inde i VVM-sagen i de forskellige faser. Ud fra det behandlede materiale vurderes det, at VVM-arbejdet er med til at give politikerne et beslutningsgrundlag af en høj kvalitet.

Selve VVM-processen er karakteriseret ved stor aktivitet blandt interessenterne. Mest koncentreret er aktiviteten i de to offentlighedsfaser, hvor projekterne er genstand for en ofte omfangsrig offentlig debat. I alt har vi identificeret 725 ”diskussionspunkter” i de 36 sager, og aktivitetsniveauet for diskussionerne er størst i infrastruktursagerne. I disse sager har vi identificeret 47 diskussionspunkter.

ter i gennemsnit per sag mod kun 10 for industri o.l. sager og syv for husdyrsager. Mere end 80% af de identificerede diskussionspunkter finder vi i de to offentlighedsfaser. Alene af den grund må vigtigheden af offentlighedsfaserne understreges.

Mange af de emner, offentligheden rejser, er ofte sammenfaldende med dem, som amterne har udvalgt, men nogle repræsenterer også ny indsigt og nye holdninger, som amterne med fordel kan arbejde videre med i VVM-processen. Under alle omstændigheder skal amterne tage stilling til bemærkningerne, der er kommet frem i offentlighedsfaserne.

Den første offentlighedsfase (scoping) tackles meget forskelligt afhængigt af sagstypen. I husdyrsager præsenteres projektet kun i form af en pjece og en annonce, mens større infrastruktursager ofte har et større og bredere materiale ude til diskussion. En mere detaljeret og præciseret beskrivelse af projektet er meget normalt for infrastruktursager. Jo mere konkret, sager er lagt frem og beskrevet, jo større folkelig deltagelse appellerer de tilsyneladende til. Tilkendegivelser fra offentligheden er et afgørende input i scopingsfasen, da formål og afgrænsning af projektet foretages i denne fase. Derfor er det vigtigt, at formen af offentlighedsfasen overvejes nøjere, end tilfældet er i dag. Måske er annoncering alene ikke et tilstrækkeligt effektivt virkemiddel til at få offentligheden tidligt på banen. Konsekvensen af mangel på offentlig debat i 1. offentlighedsfase er ofte, at der kommer langt flere bemærkninger i 2. offentlighedsfase.

Som det fremgår af afsnit 16.1, sker der en indsnævring af miljøbegrebet i VVM-processen. I første omgang lykkes det at fastholde det brede miljøbegreb i beskrivelsen af miljøpåvirkninger, men i vurderingen af miljøpåvirkningerne er der en tendens til, at sagsbehandlerne falder tilbage til et mere traditionelt miljøbegreb. Det har den konsekvens, at reguleringen af projektet også er indsnævret til et traditionelt miljøbegreb. Samtidig kan det konstateres, at selve forebyggelsestankgangen har haft svært ved at vinde fodfæste i selve VVM-processen. Eksempelvis er renere teknologiperspektivet nærmest ikke-eksisterende i VVM-processen på trods af, at det efterhånden er ved at være en del af dagligdagen inden for reguleringen af industriproduktionen. I forhold til administrationen og implementeringen kan det konstateres, at amterne på en gang har indsnævret miljøbegrebet i vurderingen og reguleringen af projektets miljøpåvirkninger.

I forhold til de administrative forhold udtrykte en del amter eksplicit et ønske om, at VVM-reguleringen af husdyrsager skulle gøres mere ensartet. Dette begrundes med, at der såvel fra landbrugserhvervets som sagsbehandlernes side er utilfredshed med, at både metoderne og afgørelserne i en VVM-sag er forskellige fra amt til amt. Ifølge en sagsbehandler kan denne forskellighed primært tilskrives sagsbehandlernes arbejdsmetoder, men også forskelle i politiske afvejninger mellem de enkelte amter.

VVM som reguleringsinstrument

Den nuværende reguleringsform bærer præg af, at VVM-reguleringens implementering skulle tilpasses såvel sektorlovgivningen som den sammenfattende planlægning. Selve idéen med VVM er at skabe et bindeled mellem planlægning og enkeltsagsbehandlingen.

Flere sagsbehandlere påpeger, at alle projekter burde omfattes af VVM-tilladelsen. Nogle ser det som en svaghed, at sager, der skal have en miljøgodkendelse, ikke skal have en VVM-tilladelse. Svagheden heri er, at miljøbegrebet i VVM-tilladelsen svarer til det brede miljøbegreb i VVM, mens miljøgodkendelsen afspejler et mere smalt miljøbegreb. Flere af amterne peger også på, at der mangler helhed og mere sammentænkning af love og regler i systemet. Således udtaler et amt:

"Hvorfor skal et anlæg både have en miljøgodkendelse og igennem det her VVM-apparat. Kunne det ikke nøjes med bare at skulle igennem VVM-apparatet, og så give en VVM-tilladelse, som i øvrigt indeholder de samme ting som miljøgodkendelsen, og så i øvrigt gå ind og regulere på nogle af de ting, som miljøgodkendelsen ikke kan regulere." (Amt nr. 3)

Ønskes en bevarelse af det brede miljøbegreb i hele VVM-forløbet fra beskrivelsen til reguleringen af projekter kan det overvejes, om VVM-reguleringen skal gøres mere ensartet og selvstændig. Det kan blandt andet ske i form af en VVM-tilladelse for alle VVM-pligtige projekter, der erstatter den nuværende sektorlovgivning.

Referencer

Bekendtgørelse nr. 428 af 2. juni 1999 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (Samlebekendtgørelse).

Bramsnæs, Annelise, *VVM i praksis. Evaluering af VVM-redegørelser - og perspektiver for udvikling*, Videnscenter for miljøvurdering og planlægning, Kunstakademiets Arkitektskole, Institut for By- og Landskabsplanlægning, 1997.

Christensen, Karsten Bay; Viborg Amt, Telefonisk samtale d. 10. december 2002.

Christensen et al.; "VVM - er det umagen værd? - Evaluering af VVM i Danmark. Kvalitet og kvalitetssikring af VVM-arbejdet. Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 2003c.

Commission of the European Communities, "European Community Policy and Action Programme on the Environment for 1977-1981" I *Official Journal of the European Communities*, C139: 1-46, 13. juni 1977.

Commission of the European Communities, *State of the Environment: Second Report*, Brussels: CEC 1979.

Hilding-Rydevik, Tuija (ed.), *EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries*, Nordregio R2001:6, Stockholm, Sverige.

Krongaard, Birgit, Ribe Amt; *Opsamling til ALMA/DAVIDS ERFA-møde om husdyr*, d. 1. oktober 2002.

Kørnøv, Lone, "Vurdering af miljømæssige konsekvenser" i *Humanøkologi. Miljø, teknologi og samfund*, Aalborg Universitetsforlag, 2002.

Kørnøv et al.; "VVM - er det umagen værd? - Evaluering af VVM i Danmark. Erfaring og kompetence i VVM-arbejdet". Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 2003.

Landsplanafdelingen, 2002, Tilsendt VVM-statistik fra juni 2002. Der findes en tilsvarende, men ældre udgave af statistikken på: <http://www.mem.dk/lpa/landsplan/regionplan/regionplan.htm>, hvor dokumentet har titlen: *Statistik over regionplantillæg 1997 – 2001*.

Miljø- og Energiministeriet; *VVM-vejledning – om visse offentlige og private anlægs indvirkning på miljøet*, Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 5. kontor, 2001a.

Miljø- og Energiministeriet, *VVM-reglerne – rapport fra VVM-arbejdsgruppen*, 2001b.

Naturklagenævnet (1996): "Udvidelse af svinefarme forudsatte regionplantillæg med VVM-redegørelse - "nyanlæg" - ingen "bagatelgrænse". Naturklagenævnet orienterer nr. 109, september 1996. København

Naturklagenævnet, *"Afgørelse i sagen om udvidelse af en svineproduktion i Fladså Kommune"*, 2001a.

Naturklagenævnet, formanden. *"VVM screeninger af husdyrproduktion under 250 DE"*, 18. oktober, 2001b.

Naturklagenævnet, *"Afgørelse i sagen om tilvejebringelse af regionplanretningslinier ved VVM-vurdering for udvidelse af svineproduktion på ejendom i Sydlangeland Kommune, Fyns Amt"*, 2002.

Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 om ændring af direktivet 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

Viborg Amt, *Nitrattabsmodel*, <http://gis.vibamt.dk/nitrat/>, 2002.